



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

한국의 국제개발협력  
정책조정에 관한 연구  
- World Friends Korea  
통합 추진 사례를 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원  
행정학과 정책학전공  
김 수 현

# 한국의 국제개발협력 정책조정에 관한 연구

- World Friends Korea  
통합 추진 사례를 중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함  
2019년 3월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학전공  
김 수 현

김수현의 석사학위논문을 인준함  
2019년 8월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 이 석 원



부위원장 \_\_\_\_\_ 최 태 현



위 원 \_\_\_\_\_ 권 혁 주



## 국문초록

우리나라의 공적개발원조(ODA) 예산은 2010년 OECD 가입 이후로 지속적으로 확대되어 왔다. 한편 우리나라의 ODA는 다양한 시행기관에서 분산적으로 추진하고 있는 상황으로, ODA 사업의 효과성 제고를 위하여 그간 효과적 추진체계에 대한 선행연구가 다수 이뤄져 왔다. 이와 궤를 같이하여 2010년에는 국제개발협력 기본법의 제정을 통해 국제개발협력위원회에 ODA의 총괄적 추진을 위한 정책의 총괄 및 조정 기능이 강화되었다. 그러나 본 위원회에서 실제로 어떤 조정이 이루어지는지에 대한 사례 기반의 연구는 거의 이루어지지 않은 상황이다.

본 연구의 목적은 국제개발협력위원회의 정책 조정 사례를 분석하여 국제개발협력에서 정책 조정에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보는 것이다. 분석 대상은 2009년에 시작되어 2019년 현재까지 진행되고 있는 <해외봉사단 파견 사업의 WFK로의 통합 추진 사례>이다. 2008년 이명박 정부에서는 글로벌리더 10만 양성을 국정과제로 정하고 해외 봉사단 2만명 육성 사업을 추진하였다. 이와 관련하여 전 부처에서 개별 추진 중인 해외 봉사단 파견 사업의 KOICA의 WFK로의 통합에 대한 논의가 시작되었고, 2009~2010년 경 대통령 리더십에 의한 1차적 통합이 이루어졌다. 한편 2016년 경 부터는 아직 통합되지 않은 봉사단 파견 사업들에 대하여 국제개발협력위원회에서 2차적 통합 논의가 시작된 바, 외교부가 주관부처로서 통합 추진 논의를 추진하였으며 통합 대상이 되었던 사업 들은 총 6개의 부처(보건복지부, 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청, 공정거래위원회, 교육부)의 8개 사업이었다.

연구의 진행 방식은 먼저 정책 조정의 영향 요인에 대한 이론과

연구를 개관하고, 국제개발협력의 정책 조정에서 주요한 영향을 미치리라 생각되는 요인들을 선별하였다. 선별된 요인을 바탕으로 분석 틀을 설정하고 가설을 수립하였으며 사례에 존재하는 6개의 부처의 8개 사업에 대하여 분석틀에 기반하여 분석을 수행하였고 가설을 검증하였다. 이를 위해 2014년부터 2020년까지의 국제개발협력위원회 조정 과정에서 생산된 문건인 무상원조 관계기관 협의회 및 국제개발협력위원회 의결 종합시행계획 등을 분석하였다.

본 연구에서는 정책 조정의 개념에 대하여 국제개발협력 이슈의 특성을 고려하여 부처 간 정책 갈등 해결 측면 보다는 시너지 제고를 위한 부처 간 정책의 통합적 추진 측면을 중시하였다. 이론적 논의에 따르면 정책 조정은 위계에 의한 방식, 네트워크에 의한 방식, 시장에 의한 방식 등이 존재하는 바, 국제개발협력위원회 제도는 다양한 참여자 간 협의체를 통한 상호 작용의 조정 기제로 보아 네트워크적 관점에서 분석하고자 하였다. 한편 일반적인 정책 조정 영향 요인에 대한 선행연구에서는 이슈 및 참여자의 속성, 조정 환경, 조정 주체 요인 등이 주요 영향 요인으로 지적되어 왔다. 한편 국제개발협력 분야의 선행연구는 주로 제도적 측면의 개선점에 주안을 두고 그간 연구되어온 바, 조정 영향 요인에 대한 선행 연구가 드물었다.

결국 분석모형틀로서 이론적 논의의 네트워크 관점의 정책 조정 영향 요인과, 일반 정책 조정 선행 연구에서 논의된 영향 요인을 종합하여 국제개발협력의 정책 조정 영향 요인으로서 세 가지를 도출하였다. 이는 네트워크 참여자의 고유한 정책 관점 내재화의 정도, 참여자의 정책에 대한 영역권 다툼 성향, 대통령 및 주관부처(외교부)의 리더십의 수준 이다. 각 요인에 대하여는 세부 하부지표를 설정하였는바, 먼저 고유한 정책 관점 내재화의 정도의 판단 기준으로 전담 사업 수행기관의 존부, 고유 정책 자원의 활용

여부, 이익집단의 존부를 고려하였다. 영역권 다툼 성향의 경우 예산의 절대 액수 및 비중, 사업 관련 기성사실의 발생 정도를 고려하였다. 셋째로 리더십의 경우 대통령 및 정책 조정 촉발 기관(외교부)의 리더십의 수준을 고려하였다.

통합 대상이 되었던 6개 부처 8개의 사업들은 이 세 요인에 대하여 각각 다른 정도를 가지고 있었으며 이는 개별 부처가 정책 조정 네트워크에서 택한 전략 및 조정의 결과에 영향을 미쳤다.

먼저 보건복지부의 사업은 대한한방해외의료봉사단이라는 비영리사단법인이 전담 수행하며 고유 자원을 활용하나 소규모의 보조금 교부 액수 및 봉사단에 복수 후원처의 존재 등으로 정책 관점 내재화 정도는 그리 높지 않다고 보인다. 또한 사업 수행이 오래되었으나 국내 이해관계자의 수는 많지 않아 영역권 다툼 성향도 높지 않다고 볼 것이다. 그러나 결정적으로 대통령의 해외 순방에 따른 보건복지부의 자체 사업 구조조정이 조정 결과에 영향을 미쳤다고 보이며, 보건복지부는 2018년부터 사업을 중단하였고 해당 사업은 현재 WFK 플랫폼에 통합된 상태이다.

문화체육관광부의 경우 전통공연예술진흥재단 등 소관 비영리재단법인이 사업을 전담하고 전통문화 전공 학생 및 재외 한국문화원을 활용하는 등 고유 정책 자원을 활용하며 이익집단도 존재하는 등 정책 관점 내재화 정도가 높다. 또한 예산은 소규모이나 한국문화원 등 연관 정책이 문화체육관광부의 중점 정책 영역에 해당한다. 이에 외교부가 해당 사업에 대한 강경한 검토 의견을 제시하였을 때, 문화체육관광부는 WFK와 통합하거나 사업을 중단하는 대신, 사업을 비ODA사업으로 전환하여 국제개발협력 조정네트워크에서 이탈한 후 지속 추진하는 전략을 택하였다.

국가보훈처에서는 6.25참전국 의료봉사 사업 및 베트남 의료봉사 사업의 두 사업을 논의하였다. 국가보훈처에서는 상대적으로

중요도가 낮고 전담 수행기관과의 밀착도가 낮으며 이익단체가 없었던 6.25 참전국 의료봉사 사업은 수행을 포기하였다. 그러나 국가보훈처는 베트남 의료봉사 사업의 경우 상이군경회라는 고유 정책 자원을 전담 기관으로 활용하는 점, 강력한 이익단체가 존재하는 점, 한-베 민간협력은 부처 차원의 주요 정책 영역에 해당하는 점 등으로 인해 사업을 포기하지 않고 비ODA방식으로 전환하여 지속 추진하는 방식을 택하였다.

기상청의 사업도 한국기상산업기술원이 전담하며 고유한 정책 자원을 활용하는 형태이나 이익단체가 특별히 없고 예산 비중이 낮았다. 한편 기상청도 본 사업을 비ODA방식으로 전환하여 지속 추진하는 방식을 택하였다.

공정거래위원회의 경우 부처가 직접 내부 직원을 파견하는 사업으로 고유 관점 내재화 정도와 영역권 다툼 성향이 모두 높았다. 그러나 외교부는 공정거래위원회 사업에 대해 통합을 추진하지 않은 바, 양 부처 간에 본 사업은 통합이 가능한 유형의 사업이 아님에 대한 상호간의 인지가 이뤄진 것으로 보인다.

교육부의 경우 소속 책임운영기관이 사업을 실시 중이며, 고유 정책 자원을 활용하고 있고 강력한 교원 이익단체가 존재하여 정책 관점 내재화 정도가 크다. 또한 사업의 액수가 매우 크고 부처의 중점 정책 영역에 해당하는 등 영역권 다툼 성향도 크다. 외교부는 2019년 시행계획부터 교육부 사업에 대하여 강력한 조정 의지를 보이고 있으나 교육부는 네트워크에 참여하여 협의를 통해 이를 지속적으로 반대하는 모습을 보이고 있다.

이러한 6개 부처 8개 사업의 사례를 분석모형들을 통해 분석하였다. 영향 요인에 대하여 부처 별로 상이한 여건은 개별 부처가 네트워크 내에서 다른 전략을 취하도록 촉발하였고 이에 따라 정책 조정의 결과가 다르게 나타나는 것을 관찰하였다. 또한 당초

설정한 가설을 검증하였다.

첫째, 정책의 관점 단절의 차이가 클수록 정책 조정(통합)에 불리하였다. 둘째, 소관 부처의 영역 다툼 성향이 클수록 정책 조정(통합)에 불리하였다. 셋째, 주관부처 및 대통령의 리더십이 클수록 정책 조정(통합)에 유리하였다.

본 연구는 우리나라의 국제개발협력에서 정책 조정의 과정 및 성과를 실제 사례를 통해 세밀하게 기술하고자 하였으나, 실질적으로 네트워크 참여자들의 세부적인 회의록에는 접근하기 어려워, 단계 별로 조정에 대한 검토 결과를 통해 개별 참여자(부처들)의 행태를 추론하는 방법을 사용하여 대략적인 설명에 그친 한계점이 있다. 그러나 우리나라의 국제개발협력에서 실제로 국제개발협력위원회라는 정책조정 수단, 즉 네트워크적 관점에서 참여자들 간의 회의체 운영을 통한 정책 조정의 과정을 파악한 점, 이 과정에서 개별 부처의 사업 담당자들이 보이는 행태들을 미시적으로 기술하였고, 우리나라의 정책 조정에서 실질적으로 정책 조정 결과에 영향을 미치는 주요 변인이 무엇인지 원형을 제시하였다는 점에서 연구의 의의가 있다. 향후에는 국제개발협력위원회를 통한 정책 조정의 또 다른 사례 등 연구 대상을 확장하여 연구 결과가 일반화 될 수 있기를 기대하여 본다.

주요어 : 국제개발협력, ODA, 정책 조정, 네트워크, 국제개발협력위원회, 봉사단 파견, WFK

학 번 : 2016-22700



# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 배경과 목적 .....	1
제 2 절 연구의 범위 .....	4
제 3 절 연구의 방법 .....	7
제 2 장 이론적 논의 및 연구 설계 .....	9
제 1 절 정책 조정의 개념 .....	9
1. 정책 조정의 개념 및 유형 .....	9
2. 정책 조정의 수단 .....	11
제 2 절 국제 개발 협력 이론 .....	18
1. 국제개발협력 추진체계 .....	18
2. ODA 분절화 .....	19
3. 해외의 국제개발협력 추진 체계 .....	21
제 3 절 정책 조정 영향 요인에 대한 연구 .....	24
1. 일반적 정책 조정 영향 요인 연구 .....	24
2. 국제개발협력 정책 조정 영향 요인 연구 .....	25
제 4 절 연구분석틀 .....	30
제 3 장 봉사단 파견 사업 WFK 통합 추진 사례 ..	36
제 1 절 WFK 통합 추진 배경 .....	36
제 2 절 2008~2013년도 추진 과정 .....	37
1. 2009~2010년도 추진 과정 .....	37
2. 2011~2013년도 추진 과정 .....	40
제 3 절 2014~2020년도 추진 과정 .....	43

1. 쟁점 사업 .....	43
2. 2014년도 종합시행계획 .....	46
3. 2015년도 종합시행계획 .....	47
4. 2016년도 종합시행계획 .....	48
5. 2017년도 종합시행계획 .....	49
6. 2018년도 종합시행계획 .....	50
7. 2019년도 종합시행계획 .....	51
8. 2020년도 종합시행계획 .....	51

## 제 4 장 분석 결과 및 논의 .....52

제 1 절 보건복지부의 정책 조정 참여 활동 .....	52
제 2 절 문화체육관광부의 정책 조정 참여 활동 .....	60
제 3 절 국가보훈처의 정책 조정 참여 활동 .....	68
제 4 절 기상청의 정책 조정 참여 활동 .....	80
제 5 절 공정거래위원회의 정책 조정 참여 활동 .....	86
제 6 절 교육부의 정책 조정 참여 활동 .....	92
제 7 절 외교부(주관기관)의 정책 조정 참여 활동 .....	102
제 8 절 분석 결과 요약 .....	104

## 제 5 장 결론 .....112

제 1 절 연구의 시사점 .....	112
제 2 절 연구의 한계점 및 향후 연구 .....	114

## 참고문헌 .....116

## Abstract .....119

## 표 목 차

[표 2-1] 위계적 관점 : 정책 조정 영향 요인 .....	14
[표 2-2] Network 관점 : 정책 조정 영향 요인 .....	16
[표 2-3] Network 관점 : 영향 요인의 단계 별 분류 .....	17
[표 2-4] 정책 조정 영향 요인(선행연구) .....	25
[표 2-5] 연구분석틀 .....	35
[표 3-1] WFK 1차 통합 추진 현황 .....	40
[표 3-2] 2014년도 WFK 추진 현황 .....	46
[표 3-3] 2014년도 비 KOICA 해외 봉사단 사업 현황 .....	46
[표 3-4] 2015년도 WFK 추진 현황 .....	47
[표 3-5] 2015년도 비 KOICA해외 봉사단 사업 현황 .....	47
[표 3-6] 2016년도 WFK 추진 현황 .....	48
[표 3-7] 2016년도 비 KOICA해외 봉사단 사업 현황 .....	48
[표 3-8] 2017년도 WFK 추진 현황 .....	49
[표 3-9] 2017년도 비 KOICA해외 봉사단 사업 현황 .....	49
[표 3-10] 2018년도 WFK 추진 현황 .....	50
[표 3-11] 2018년도 비 KOICA 해외 봉사단 사업 현황 .....	50
[표 3-12] 2019년도 WFK 추진 현황 .....	51
[표 4-1] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019) .....	54
[표 4-2] 보건복지부 영향요인 분석 요약 .....	56
[표 4-3] 2014-15년 국제개발협력 종합시행계획 .....	57
[표 4-4] 보건복지부의 전략 .....	58
[표 4-5] 보건복지부의 조정 계기 및 결과 .....	58
[표 4-6] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019) .....	62
[표 4-7] 문화체육관광부 영향요인 분석 요약 .....	64
[표 4-8] 2014-15년 국제개발협력 종합시행계획 .....	65
[표 4-9] 문화체육관광부의 전략 .....	66
[표 4-10] 문화체육관광부의 조정 계기 및 결과 .....	67
[표 4-11] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019) .....	73

[표 4-12-1] 국가보훈처-6.25참전국 영향요인 분석 요약 ....	75
[표 4-12-2] 국가보훈처-베트남 영향요인 분석 요약 .....	75
[표 4-13] 2014-15년 국제개발협력 종합시행계획 .....	76
[표 4-14] 국가보훈처의 전략 .....	78
[표 4-15-1] 6.25 UN참전국 조정 계기 및 결과 .....	80
[표 4-15-2] 베트남전 의료봉사 조정 계기 및 결과 .....	80
[표 4-16] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019) .....	81
[표 4-17] 기상청 영향요인 분석 요약 .....	83
[표 4-18] 기상청의 전략 .....	84
[표 4-19] 기상청 조정 계기 및 결과 .....	85
[표 4-20] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019) .....	87
[표 4-21] 공정거래위원회 영향요인 분석 요약 .....	89
[표 4-22] 공정거래위원회의 전략 .....	90
[표 4-23] 공정거래위원회의 조정 계기 및 결과 .....	91
[표 4-24] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019) .....	94
[표 4-25] 교육부 영향요인 분석 요약 .....	97
[표 4-26] 2015년도 종합시행계획 의결 .....	98
[표 4-27] 교육부의 전략 .....	100
[표 4-28] 교육부 조정 계기 및 결과 .....	101
[표 4-29] 사업 별 조정 결과 요약 .....	106
[표 4-30] 영향 요인 분석 평가 기준 .....	107
[표 4-31] 부처 별 영향 요인 평가 .....	108
[표 4-32] 부처 별 영향 요인 평가 요약 .....	109
[표 5-1] 예산 세부사업 편성 요약 .....	113

## 그 립 목 차

[그림 3-1] WFK 통합운영체계(2011 종합시행계획) .....	41
--	----

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경과 목적

우리나라는 2010년에 OECD DAC(개발원조위원회)에 가입하며, 개발도상국과 최빈국의 경제 발전과 빈곤 감소 및 지속가능개발목표 등에 기여하고자 참여하는 원조 공여국이 되었다. DAC 가입은 원조 목표의 수립 추진(2020년까지 GNI 대비 0.2%수준 까지 확대 등), 국제개발협력 기본법의 제정 등 국내 원조 흐름에 변화를 일으켰다. 우리나라의 ODA 재원은 2010년 11.7억 달러에서 2014년 18.5억달러로 대폭 증가하여 OECD DAC 회원국 중 가장 높은 수준의 연평균 증가율(12%)을 기록하였고, 2019년도 ODA 예산 규모가 3.2조원으로 세계적으로는 15위이다.

최근 ODA에 대한 국민적 관심도가 매우 높아짐에 따라 KOICA 봉사단이나, 기업의 CSR프로그램(글로벌 자원봉사)에 참가한 경험에 있는 국민이 늘어나고 있다. 한편 제2차 국제개발협력 시행계획(2016~2020)에서 목표한 ODA 예산 확대와 관련하여 국제개발협력 분야 전문가들이 제시<sup>1)</sup>하는 국민 1인당 평균 적정 부담액은 8만 7173원선이다. 2017년 기준 1인당 부담액은 약 5만원인 바, 향후 ODA 예산이 점증하며 개별 국민의 부담액이 늘어날 것을 고려할 때, ODA 예산의 집행의 효율성은 더욱 중요해진다고 할 수 있다.

그러나 우리 원조 사업에서는 OECD 공적개발원조위원회(DAC)등으로부터 다양한 시행기관의 개별적인 원조 추진으로 인한 사업의 중복과 비효율성의 문제가 오랫동안 제기되어 왔다. 특히 무상원조에서는 전담 시행기관인 KOICA이외에, 매년 40여개의 시행 기관(정부 부처)이 개별 부처가 고유한 전문성을 보유한 영역의 사업 내용을 발굴하여 추진하고 있다. 2019년도에는 총 41개 기관의 1,404개 사업이 원조 계획에 포함되었

---

1) 'ODA 전문가 조사 2차'(한국행정연구원, 2019)

으며 전년 대비 예산은 1,521억원 증가하였고 사업의 수는 92개(7%) 증가하였다.

2010년 제정된 국제개발협력기본법은 우리나라의 이러한 복잡한 시행기관의 존재를 인정하는 가운데, 유상원조와 무상원조를 이원화하여 각각 분야의 주관 기관(기획재정부, 외교부)을 두고, 국제개발협력위원회라는 정책 조정 협의체를 두어 ODA 추진 체계를 규정하고 있다. 그러나 국정감사 등에서는 여전히 ODA 추진 체계가 지적되는 등 국제개발협력위원회가 분절화 개선에 크게 기여하지 못한다는 평가도 제기되는 상황이다.

부처별 정책 조정의 필요성에 대한 논의 중에서도 ODA 영역에서의 정책 조정 문제는 항상 주요 쟁점 사항으로 제기되고 있는 분야이다. 한편 국제개발협력에서의 정책 조정이란, 부처 간 정책의 ‘갈등’ 촉발시 이를 조정하기 위한 연구가 아닌, 다부처가 추진 중인 정책을 ‘통합’하는 차원에서의 조정의 문제이다. 정책 조정 관련 연구에서 다 부처 간 산발적으로 추진되는 사업의 통합에 관한 연구는 많지 않다. 이에 우리나라의 원조행정체계에서 부처 간 정책을 조정하고 ODA분절화를 개선하기 위한 전담 기구로서 설립된 국제개발협력위원회의 조정 기제를 분석하는 것은 향후 정책의 기획부터 집행까지의 효과성을 증가시키기 위한 매우 필요한 연구라 볼 수 있다.

본 연구의 목적은 ODA 사업을 효과적으로 추진하기 위해 정부 차원에서 법적 근거를 두고 설치한 기구인 국제개발협력위원회의 정책 조정 활동을 분석하는 것이다. 그간 전통적 정책 조정 기구인 국무조정실, 기획재정부 등에 관하여는 그 전문성 및 실효성에 관한 어느 정도의 분석이 이루어진 바 있다. 또한 특정 정책을 총괄적으로 추진하기 위해 마련된 대통령 산하의 특별위원회에 대한 연구도 이루어져 왔다. 그러나 원조 분절화 문제를 개선하기 위해 국가적 차원에서 정책 조정을 위하여 설치된 국제개발협력위원회의 조정 활동과 관련하여 실질적인 조정 사례를 살펴본 연구는 이뤄지지 않았던 것으로 보인다.

국제개발협력기본법에서는 국제협력 분야에서 외교부가 전문성을 갖고

있다고 보고 외교부가 시행기관이 연간 40여개에 이르는 무상원조를 총괄적으로 조정·심의하는 주관 부처가 되도록 하고 있다. 외교부는 국제개발협력기본법(2006)에 따라 2006년부터 현재에 이르기까지 총 13년에 걸친 국제개발협력위원회의 정책 조정 과정에 참가하였다.

최근에는 정책 조정 기제에 대하여 네트워크 이론에 기반하여 참여 주체 간의 정책 조정 과정을 설명하려는 시도가 증가하고 있다. 한편 국제개발협력위원회 제도는 실무자 간 협의회 및 무상원조 관계기관 협의회 등 부처 간 협의체를 운영하여 개별 부처가 네트워크에 참여하도록 하고 있는 바, 이러한 제도는 네트워크적 조정 제도라 볼 여지가 있다. 이와 같이 국제개발협력위원회의 네트워크적 조정 제도에 참여하는 참여자 간 조정의 양상이 어떻게 나타나는지 실제 사례를 통해 분석하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다.

## 제 2 절 연구의 범위

### 1. 내용적 범위

본 연구는 국제개발협력위원회 심의 사업의 범위 중 ‘무상’ 분야 사업을 대상으로 한다. ‘유상’ 분야는 기획재정부 산하의 대외경제협력기금(EDCF)에서 모든 사업을 추진 중이므로 시행기관 간 사업 분절화 등의 문제가 적어 제외하고자 한다. 한편 무상 분야는 매년 약 40여개의 시행기관이 사업을 실시 중으로 사업의 분절적 추진과 관련한 문제가 보다 빈번하게 제기된다.

본 연구는 사례 연구로 진행하고자 하는 바 우리 정부에서 추진 중인 해외 ‘봉사단 파견’ 사업의 WFK(World Friends Korea)로의 통합 추진 사례를 분석하였다. 본 사례를 선택한 이유는 다음과 같다.

첫째로, WFK 통합 추진은 전형적으로 세 개 이상의 시행기관(부처)이 관여되는 다부처 관련 정책이기 때문이다. 예컨대 2009년 본 사업의 1차 통합 추진 당시, 관계 부처는 행정안전부, 교육과학기술부, 문화체육관광부 등이었다. 또한 본 논문에서 중점적으로 다루고자 하는 2차 통합 추진 시기에는 보건복지부, 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청, 공정거래위원회, 교육부의 사업들이 조정 대상들로서, 해당 부처들이 조정의 네트워크에 참여하였다.

둘째로, WFK 통합 추진은 2008년도 국정 과제 후속 조치로 수립된 이후, 현재까지 지속적으로 통합이 추진되어 오고 있는 사업이다. 이에 따라 ODA 사업 조정(통합)에 관한 선례가 될 수 있다. 국제개발협력에서는 다양한 분야에서 통합 과제 발굴이 활성화되고 있는 바, 이미 10년 이상 추진 중인 해외 봉사단 파견 사업의 WFK로의 통합 논의는 향후 정부 간 ODA 사업 추진과 관련하여 선례로서 시사점을 줄 수 있을 것이라 보인다.

셋째로, 통합이 최초로 추진된 시점인 2008년(국정과제 선정) 이후, 지금까지 10여년의 시간이 흘러 상당한 기간이 경과되었기 때문이다. 국제



개발협력위원회가 2010년 관련 법령의 제정에 따라 사업의 심의 및 총괄 기능을 가지게 되었으며, WFK 통합 추진은 2019년 현재 개최되고 있는 국제개발협력위원회 협의회 과정에서 여전히 언급되고 있는 주제이다. 즉, 지난 10여년에 걸쳐 단절 없이 추진되고 있는 정책으로서, 조정 과정이라는 종단적인 분석을 위하여 어느 정도의 자료가 축적되었다고 볼 것이다.

## 2. 시간적 범위 및 대상적 범위

본 연구의 시간적 범위는 부처 별 연수 사업의 WFK로의 통합 추진이 시작된 2008년 이후의 기간 중에서도, 특히 2014년부터 2019년(현재)까지의 기간이다. 2014년부터의 기간을 분석 대상으로 삼는 이유는, 2014년부터 국제개발협력위원회의 종합시행계획에서 개별 부처가 실시하는 ODA 사업의 목록이 일일이 열거되기 시작되었기 때문에, 조정이 진행됨에 따라 작성되었던 회의 결과를 통해 개별 사업에 대한 심의 진전 상황을 확인할 수 있는 여건이 조성되었기 때문이다. 한편 2019년도 5월에 개최된 국제개발협력위원회 관련 협의회에서도 WFK 통합 관련 논의가 진행되고 있어, 2019년도 현재까지로 연구의 시간적 범위를 삼고자 한다.

해외 봉사단 파견 사업의 WFK로의 통합 추진 과제가 처음 발굴된 것은 2008년 경 이명박 정부의 국정 과제로서 ‘글로벌 청년리더 10만명 양성’이 논의되기 시작한 때이다. 이 국정과제와 관련하여 후속 과제인 ‘해외 봉사단 2만명 파견’이라는 세부 과제가 발굴되었다. 이에 따라 2009년 행정안전부와 교육부 등이 개별 실시 중이었던 해외 봉사단 파견 사업의 WFK로의 1차 통합이 이뤄졌다. 그러나 이와 같은 1차 통합은 강력한 대통령 리더십에 의해 추진된 측면이 있어 국제개발협력위원회에서 협의체 운영(네트워크)의 성과라 보기에는 어려운 측면이 있다. 따라서 1차 통합에 관한 내용은 본 연구에서는 제외하였다.

한편, 연구의 대상적 범위는, 국제개발협력위원회라는 정책 네트워크의 조정 활동이다. 국제개발협력위원회에서 무상원조 관계기관협의회 등

을 통해 조정의 대상이 되는 부처 들이 협의체를 통해 상호 작용하는 형태를 일종의 네트워크형 조정 활동이라 볼 수 있다. 네트워크 참여자인 개별 부처 및 조정의 주관 부처가 ‘해외봉사단 파견 사업의 WFK로의 통합 추진’과 관련한 상호 작용 과정에서 어떤 행위를 보이는지 살펴보고자 한다. 또한 국제개발협력의 조정 성과에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다. 이에 따라 본 연구에서는 개별 부처 6개와 주관부처 1개(외교부)의 정책 조정 참여 활동을 살펴보았다.

### 제 3 절 연구의 방법

본 연구는 사례 연구의 방식으로 진행하고자 한다. 사례는 교육부, 문체부 등 각 부처에서 실시 중인 다양한 해외 봉사단 파견 사업을 외교부(KOICA)가 주관하는 WFK(World Friends Korea: 월드 프렌즈 코리아) 사업으로 통합 추진한 사례이다. 본 사례에서 쟁점이 되었던 사업들은 보건복지부, 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청, 공정거래위원회, 교육부의 사업이다. 이들 부처는 해외 봉사단 파견 형태의 사업을 보유하고 있어, 2014년부터 2020년 현재까지 WFK로의 정책 조정 네트워크에 참여하였다.

연구의 진행 방식은 다음과 같다.

1. 정책 조정의 영향 요인에 대한 이론 및 연구를 개관하고, 국제개발협력위원회의 정책 조정에 영향을 미칠 것으로 예상되는 주요 요인을 정리하여 본다.
2. 위의 연구를 통하여 국제개발협력의 정책 조정에 영향을 미치는 요인과 정책 조정 과정에 대한 분석 틀을 설정하고 가설을 수립한다.
3. 조정 사례의 개별 부처의 조정 상황을 분석 틀을 통해 분석하고 부처 간 결과의 경향성을 통해 가설을 검증한다.
4. 추가적으로 본 연구에서는 정책 조정에 영향을 미치는 ‘변수’에 대하여 각 부처가 다른 상황에 처한 결과, 개별 부처들이 조정의 상황에 직면하여 각기 어떤 전략으로 대응하는지 살펴본다.

연구를 위해 활용하고자 하는 문건은 2014년부터 2020년도 종합시행계획의 작성 과정에서 생산된 조정 관련 문건이다. 첫 번째 문건은 ‘무상원조 관계기관 협의회’ 회의록이다. 각 부처는 차년도에 각 부처에서 추진하고자 하는 사업에 대하여 매년 2월 경 외교부에 시행계획서를 제출한다. 외교부는 시행계획서를 제출받아 ‘무상원조 관계기관 기관 간 협의회(개별 부처 실무자급 참석)’와 ‘무상원조 관계기관 분과별 협의회(개별 부처 과장급 참석)’ 등 회의를 개최하며 부처 별 사업 담당자와 실무적으로 협의한다. 한편 실질적인 협의를 완료되면 ‘무상원조 관계기

관 협의회(개별 부처 국장급 등 참석)’를 개최하여 해당 내용을 보고한다. 이 중 ‘무상원조 관계기관 협의회’ 회의자료는 1차 검토 결과에 해당하며 공식 검토 결과로서 개별 부처에 배포되고 확인할 수 있어, 이를 연구 자료로 활용하였다. 본 회의 자료에는 시행계획이 접수된 모든 사업(약 40여개의 시행기관의 1500여개 사업)에 대한 주관기관(외교부)의 1차 심의 결과(적정, 부적정) 및 조정 결과(연계, 중복, 통합 등)가 제시되어 있다.

둘째로, 매년 6월 국제개발협력위원회를 통하여 공식적으로 의결되는 ‘국제개발협력위원회 종합시행계획’은 외교부의 최종 심의 결과로 연구의 기초자료로 활용하였다.

## 제 2 장 이론적 논의 및 연구 설계

이론적 논의는 두 부분으로 구성하고자 한다. 첫 번째는 정책 조정 일반에 대한 선행 연구 및 국제개발협력에 관한 이론적 논의이다. 두 번째는 정책 조정 일반과 국제개발협력에서 각 각 조정의 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 논의 및 연구이다.

### 제 1 절 정책 조정의 개념

#### 1. 정책 조정의 개념 및 유형

##### 1) 정책 조정의 개념

최근 신공공관리(NPM)와 더불어 기관 간 분절화 및 기관 별 자율성이 증가함에 따라 기관 별 정책 간 중복과 모순, 배치(displacement; 한 기관이 다른 기관에 문제를 발생시키는 결정을 상의 없이 내리는 경우)등이 나타나고 있다. 한편 다부처간 정책의 대상이 되는 문제 영역 및 집단(아동, 여성, 노인 등)의 등장으로 부처 간 통합적 서비스의 제공 또한 필요하게 되었다. 이에 정부 프로그램 간 선제적인 ‘전략적 조정(strategic coordination)’의 중요성이 높아지고 있으며 정부가 통합적이고 협업하는 모습을 보임으로서 정부불신 현상을 완화하려는 노력도 강화되고 있다(Peters, 2018).

그러나 무리한 정책 조정은 개별 부처의 전문성 저하를 불러올 수 있으며, 특정 영역에서는 도리어 정책의 성과를 저해 할 수도 있다. 덧붙여 때로는 정책의 목적을 확실하게 달성하기 위해 중복 프로그램이 필요한 경우도 있으며, 기관 간 협업이 아닌 경쟁이 오히려 서비스의 질을 향상시키기도 한다.

한편 개별 부처는 부처 간 고유한 정책의 영역 및 사업의 규모 등과

관련하여 부처의 고유한 권력이라 여기는 경우가 있어, 특정 정책의 추진 시 타 부처가 해당 정책을 이미 추진하고 있거나 이와 효과성이 서로 상쇄되는 정책적 입장을 가지고 있는 지에 대해 고려하는 태도를 취하지 않는 경향이 있다.

정책 조정(policy coordination)에 대하여 최초로 그 매커니즘을 심도 있게 논의한 Charles Lindblom(1965, 15)은 정책 조정에 대하여 “어떤 행위(adjustment)에 의해, 한 결정의 다른 결정들에 대한 불리한 효과가 어느 정도 또는 어느 빈도로 피해졌거나, 감소했거나, 균형이 잡혔거나, 혹은 이를 상쇄한 경우” 라고 정의하였다. 한편 Peters(1998)은 “정부정책에서 중복(redundancy), 모순(incoherence), 공백(lacunae)을 최소화 하는 것” 이라 정의한 바 있다.

한편 이송호(2012)는 정책 조정에 대하여 비단 부처 간 정책 갈등을 해소하는 것만이 아닌 정책 간 시너지 효과의 제고 측면도 포함하는 개념으로서, 여러 정책안들을 수정하여 ‘하나로 통합’ 하는 것도 이에 해당한다고 보았다. 이에 따르면, 유관 정책들의 관계 개선을 위해 개별 정책들을 ‘유기적으로 재구성하는 과정’ 도 조정이라 본다. 재구성이란, 개별 부처가 독자적으로 집행할 예정이었던 소관 정책을 연결시켜 동시에 집행하거나 일정 순서에 따라 집행하는 것이다. 이는 정책 갈등이 발생한 상황에서 갈등의 해소를 위해 사후적으로 실시하는 정책 조정과는 대비되는 개념으로서, 총괄적인 정책의 수립을 위한 사전적 정책 조정이라 할 것이다.

이와 관련하여 볼 때, 본 연구는 부처 간 촉발된 갈등에 대한 사후적 조정으로서의 정책 조정이 아닌, 하나의 통합적 정책 추진을 위한 사전적 정책 조정 즉, 사업을 통합하는 사례를 다룰 예정이다. 이에 따라 이송호(2012)의 정의인 ‘여러 정책의 통합’ 이라는 정의를 따르는 것이 본 연구에서는 적절하다고 생각된다.

## 2) 정책 조정의 유형

정책 조정의 유형에 관하여는 다양한 견해가 존재한다. Fritz

Scharpf(1994)에 따르면 대립을 피하기 위한 조정은 ‘소극적 조정(negative coordination)’이며, ‘적극적 조정(positive coordination)’이란 대립을 피하는 것에서 나아가 모든 조직(organization)과 그 고객(clients)에게 이득을 줄 수 있는 해결 방안을 찾는 것에 이르는 것이다. 유사 개념으로서 일관성(coherence), 정책 통합(policy integration), 협업(collaboration) 등이 언급되기도 한다.

한편 ‘분석적 조정’과 ‘정치적 조정’으로 구분하는 견해도 존재하는 바, 전자는 합리성을 기반으로 목표를 위한 최선의 대안을 산출하기 위하여 조정을 거치는 것이며, 후자는 정치 행위에 의하여 절충 가능한 타협안을 찾는 것이다.

James & Ben-Gera(2004)는 조정 대상을 기준으로 조정의 유형을 분류하였다. 조정 대상은 내각 및 부처 위원회 등을 위한 조직적 배열의 조정, 내각에 제안하는 정책 내용의 조정, 법적합성에 대한 조정, 정부 프로그램의 준비 및 우선순위와 예산 연결 조정, 커뮤니케이션 조정, 정부 성과 감시 관련 조정, 대의회 관계조정, 수평적 전략 우선순위 조정 등이 있다(James & Ben-Gera, 2004: 임현정 2017: 17 재인용).

한편 Metcalfe(1994)는 정책 조정의 결과의 고도화에 대하여 다음과 같이 제시하였다. 가장 낮은 단계인 독자적 의사결정에서, 정보 교환 단계, 상호 피드백 단계, 상호 간 대립 기피 단계, 합의의 탐색 단계, 정책의 차이점 탐색 단계, 고위급 행동 제약 설정 단계, 정책 우선순위 수립 단계로 높아지며 마지막으로 가장 고도화된 단계는 정부 전략 수립 단계이다.

## 2. 정책 조정의 수단

정책 조정의 수단은 크게 ‘수직적’ 정책 조정과 ‘수평적’ 정책 조정으로 분류할 수 있다. 수직적 조정은 전통적으로 정부 조직이 사용해 온 효과적인 방식으로서, ‘위계(hierarchical)의 원리’를 이용한 것이다. 반면, 수평적 조정이란, 위계에 의하지 않은 것으로서 ‘네트워크 원리’에 의한 것이다(2013, Peters). 이 외에도 시장을 통한 정책 조정의 수단

이 존재하는 바, 시장을 통한 정책 조정은 수요와 공급에 의하여 자발적으로 조정이 이루어진다는 관점이다.

### (1) 위계에 의한 정책 조정

위계에 의한 방법은 정부 조직이 전통적으로 활용해온 방식으로서 중앙에서는 타 조직에 대해 특정 행동을 이끌어내고 요구에 부합하게 행동하는지 모니터링할 수 있는 제도를 둔다. 그러나 조직들이 이러한 통제에 저항할 방법을 찾아내기 때문에 정치적 자원을 사용해야 하며, 정보의 비대칭을 극복해야 하므로 추가적인 비용이 발생하게 된다. 영국의 ‘joined up government’ 프로그램의 경우 일관성 확보를 위해 위로부터 통제력을 강화하는 대표적인 프로그램이다(Pollitt, 2003).

Peters(2018)는 위계에 의한 방법, 즉 위에서부터 아래로의(top-down) 정책 조정 형태를 아래와 같이 정리하고 있으며 대체로 정부는 한 방법만을 사용하기 보다는 복합적인 방법을 동시에 사용하게 된다.

첫째는, 정부의 ‘중심부’에 의한 정책의 조정 방식이다. 그중 첫째는 고위급에 의한 조정으로, 고위급은 중심부로부터 분화된 하부 조직 중 어떠한 조직 중 하나에 속해 있지 않으므로 특정한 신념체계나 믿음을 갖고 있지 않으며, 공공 조직 간 정책 조정의 필요성에 대해 상대적으로 더 잘 인지하고 있다. 이러한 층위에서 행해지는 조정은 대체로 ‘정치적 우선순위를 정하는’ 것과도 동일한 의미를 갖기도 하는데, 가령 대통령의 100대 국정과제를 개별 부처에서 각기 소관 영역 별로 배분받아 국정과제가 아닌 업무보다 우선적으로 추진하는 것을 대통령에 의한 정책조정의 사례로 볼 수 있다.

한편, 중심부에 의한 정책 조정은 예산이나 조직을 관장하는 ‘중심 부처’들에 의한 정책 조정의 경우도 포함한다(Dahlstrom et al. 2010). 이는 가장 전통적이면서 일반적으로 행해지는 정책 조정 방식으로 우리나라의 경우 예산 편성권을 가진 기획재정부나 인력 배정 권한을 가진 행정안전부가 이와 같은 정책 조정을 수행한다. 이러한 부처들은 타부처들이 범정부적 정책 우선순위에 부합하게 행동하도록 유도하며, Aaron



Wildavsky에 따르면 예산은 일종의 범정부적 우선순위를 재정으로 표현한 것이라 할 수 있다.

둘째는, ‘내각 위원회(Cabinet Committee)’에 의한 방식이다(Hustedt and Tiessen 2006). 내각 위원회는 각 부처의 장관들을 소집해 소속 부처의 고객군을 대변하게 함으로써 종합적인 정책을 추진하게끔 할 수 있다. 한편, 외각 장관(junior minister)의 경우 조정을 추진할 자원은 상대적으로 부족하지만, 장관만큼 부처의 이익을 대변하지 않아도 되기 때문에 상대적으로 조정을 위한 합의(bargaining)에 더 적극적일 수 있다.

셋째는, ‘대부처주의(superministries)’이다. 이는 몇 개의 부처를 통합하여 하나의 거대한 부처로 만든 뒤, 조정을 부처 내부에서 이뤄지도록 한 것이다. 국내 사례로는 부처 할거주의를 완화하고 여러 부처의 업무 영역에 걸쳐 있는 새로운 정책 수요에 대응하고자 이명박정부에서 실시한 정책이 있다. 김근세(2019)에 따르면 교육과학기술부 구성원들은 부처 통합이 인력 양성과 관련된 정책의 조정에 대하여 긍정적 효과를 가져 왔고, 통합 이전에 중복적 기능을 수행했던 공통 부서들이 융합되는 효과를 보였다고 인식하였다. 그러나 물리적 통합 이후에도 기초가 된 개별 조직 간의 내부 문화의 차이가 여전히 조정되지 못하여 상호 간에 효율적으로 일하기 어려웠다는 연구 결과도 존재한다.

이외에, 최근에는 “차르(czar)”에 의한 조정제도가 주로 영미권에서 나타나기 시작했는데, ‘차르’란 정책 영역이 제대로 작동하도록 개인적인 책임을 부여받은 공무원을 말한다. ‘차르’는 대체로 최고층과 직접 연결되어 있으며, 더 나은 성과와 조정을 위해서 정치적 자원을 활용할 수 있다(Vaughn and Villalobos 2015).

이상의 위계에 의한 조정 방식 별로 아래와 같이 정리하였다.

[표 2-1] 위계적 관점 : 정책 조정 영향 요인

방식	역할
중심부	고위급(대통령 등)에 의한 조정 중심 부처(예산/조직 관장)에 의한 조정
내각위원회	개별 부처의 장관 간 회의
대부처주의	복수 부처의 통합을 통해 정책 조정 문제를 내부화
차르	최고위 층과 연결되어 정치적 자원을 가진 공무원

## (2) 네트워크에 의한 방법

위계적 수단을 이용하지 않은 정책 조정의 매커니즘에 대한 연구도 지속적으로 이루어져 왔다. Peters는 정책 조정의 어려움을 ‘집단 행동(collective action)’의 문제로 보는 것을 전제로 하나의 특정한 조직의 움직임이 아닌, 복수의 조직이 상호 작용하는 ‘네트워크’에 의한 정책 조정을 제시하였다.

Peters에 따르면 네트워크는 두 가지가 존재하는 바, 먼저 개별 부처의 정책이 모순이나 공백을 가지고 있는지를 잘 아는 다양한 사회 주체들에 의해 이뤄지는 ‘사회참여자-정부’ 사이의 네트워크이다. 둘째는 ‘직업공무원’ 사이의 네트워크로 이는 오랜 시간 상호작용하여 서로를 잘 아는 직업공무원들이 공식적 채널 바깥에서 유지하는 네트워크를 말한다.

한편 네트워크적 정책 조정에 관한 논의에서 정책 조정을 어렵게 하는 장애 요인으로서는 정책 관점 차이, 영역권 다툼, 정보의 비교환 등 관료제적 속성에 대한 지적이 많이 이뤄져 왔다(Bardach, 1998). 한편 Peters(2013)는 Thomson, Stokman, and Torenlvied(2003)의 정치 연합(coalition) 형성 모형(4단계: 정보 교환, 해결책 제안, 협상(bargaining), 협상 종료)에 비추어, 정치 연합 형성과 달리 정책 조정의 단계에서 추가적으로 발생하는 장애물을 단계 별로 제시하였다. 첫째로, 정보의 교환 단계에서는, 공공 부문에서는 정보를 교환해야 할 대상자가 누구인지 불명확한 점, 공공 조직은 정보 교환을 원하지 않는다는 점, 정보 교환을 촉발하는 사건이나 주체가 부재한 점, 그리고 서로 다른 사상적 체계 안

에 있어 정책 문제에 대해 다르게 이해한다는 점이 난관으로 작용한다. 둘째로, 제안에 대한 협상 단계에서는, 조정 이후에 발생 가능한 비용을 자진해서 무릅쓰고 협상 과정을 시작하려는 주체가 없다는 것이 문제 될 수 있다. 일반적으로 조직이나 기관들은 본래의 방식에서 잘 벗어나려 하지 않는다는 많은 경험적 연구가 존재하고 있다. 이에 Alexander(1993; 1995)는 정치적 리더십 등으로 인해 좀 더 중심 조직에 가까운 기관인 선도 기관(lead agency)이 비용을 감당하도록 이끌고 요구하는 역할을 수행해야 한다는 견해를 제시하고 있다.

한편 Peters(2013)는 Sabartier and Jenkins-Smith(1999)의 정책옹호연합 모형에 비추어서도 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 정책 조정에는 몇 개의 복합적 층위가 존재하기 때문에, 가장 중요한 층위(dimension)의 국면의 조정을 막기 위해 주변적인 층위의 조정이 이뤄 질 수 있다는 점이다. 이와 관련하여 정책 조정의 논의의 층위를 ‘정책 문제’에서 ‘실행’ 수준, 즉 하위 기구 단위에서의 논의로 옮기면 정책 조정이 용이할 수 있다고도 언급하였다.

한편 네트워크는 정부 부처 간 확산(diffusion)과 한 네트워크 내에서의 학습(learning)을 가능하게 한다. 이에 따라 ‘협상’ 과정에서 반복게임(Axelrod, 1997)에서와 같이 타 기관과의 반복 상호작용이 이뤄지다 보면, 기관들은 정책 조정을 통해 어떤 이득을 얻을 수 있다는 사회적 학습이 가능하다는 점을 알게 될 것이다.

한편, 협업(collaboration)에 의한 조정 논의도 존재한다. Bardach(1998)는 문제에 대하여 공통적인 이해를 만들어내고 정책 가치를 공유하게 되는 것을 “협업(collaboration)”이라 하였다. 개별 부처는 정책에 대한 고유한 생각이나 지식, 목표가 다르며, 이로 인해 이미 실시 중인 정책에 대해 경로 의존성을 가지게 된다(Peters, 2005). 협업은 협상(bargaining)의 개념과 대비되는 바, 협상은 어느 조직도 각자의 선호의 최고치에는 다다르기 어렵다는 점에서 한계가 있다. 그러나 조직 들 간에 문제의 성격과 해결 방안에 대한 근본적인 생각의 차이, 즉 정책에 대한 생각(idea) 자체가 바뀌고 모두에게 만족스러운 관념을 창출해 낼

수 있다면 조정의 결과는 모두에게 훨씬 더 만족스러울 수 있다. Schon and Rein(1994)도 이와 유사하게 “리프레이밍(reframing)”이라는 개념을 제시한 바 있는데 서로 다른 행위자들이 협상(bargaining)을 통해 각자가 받아들일 수 있는 공통적인 프레임으로 문제를 규정할 수 있는 경우 조정이나 정책 통합이 이뤄질 수 있다는 것이다. 이러한 공통의 프레임은 개인들이 문제의 정의와 관련해 서로 협의(bargaining) 하는 과정을 통해 도출되는 것으로, 개개인들이 그렇게 할 의사를 가지고 있어야 하며, 네트워크 속에서 서로 상호 작용해야 한다.

위계에 의한 방법이 아닌 ‘네트워크’와 ‘아이디어’ 기반의 방법을 종합하여 보면, 정책 조정이 가능하게 하는 네트워크가 잘 작동하도록 하기 위해서는 다음과 같은 요건이 필요하다. 이와 같은 상황이 갖추어졌을 때, ‘네트워크’는 정책의 학습과 확산을 도우며, 결과적으로 부처 간 “아이디어의 리프레이밍”이 가능하도록 이끌게 된다.

네트워크적 정책 조정에서 조정에 영향을 미치는 요인들은 Peters의 견해를 기반으로 다음과 같이 정리하였다. 크게 세 가지 요인으로 정리하였으며, 이슈의 속성, 참여자의 속성, 리더십의 역할이다.

[표 2-2] Network 관점 : 정책 조정 영향 요인

분류		특성	영향
이슈	경계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이슈 내 경계 불명확, 이슈 층위가 다층적으로 존재</li> <li>- 참여자 구분의 명확성, 분화가 용이한 정책 영역</li> </ul>	불리 유리
핵심 참 여 자	agency (기구)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집합 행위의 문제 : ‘협업의 이익&lt;협업의 비용’으로 인해, 위험을 감수 하기 보다는 현상 유지 선택</li> <li>- 실제 고객과 접촉하는 집행 단위 낮은 단계의 기구</li> </ul>	불리 유리
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처간 신념과 믿음 체계의 차이 존재</li> <li>- 소속 조직(epistemic community)의 정책 관점 내재화</li> <li>- 조직 내부 문화가 강하지 않은 불완전한 제도화</li> <li>- 프레임이 엄격하고 경로의존성(타성)을 가짐</li> </ul>	불리 불리 유리 불리
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부처간 영역권 다툼(예산 등)</li> <li>- 인력 조정 외에는 조직의 이해 관계에 큰 영향 없음</li> <li>- 부처의 정보 독점 성향이 강한 정도</li> </ul>	불리 불리 불리
	Leader (리더십)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lead agency : 조정의 “시작점(trigger)” 역할, 타 부처와 접촉하는 역할</li> </ul>	유리

Thomson, Stokman, and Torenvlied(2003)의 정치 연합(coalition) 형성 모형(4단계: 정보 교환, 해결책 제안, 협상, 협상 종료)의 개별 단계에 따라, 정책 조정에서 영향을 미칠 것으로 앞서 언급된 요인 들을 분류 시, 아래와 같이 정리할 수 있다.

[표 2-3] Network 관점 : 영향 요인의 단계 별 분류

정보의 교환		협상(bargaining) → 리프레이밍		협상의 종료
<이슈> - 영역 경계 - 참여자 구분 명확성		<이슈> - 세분화 가능성 - 하위기구 단위에서의 논의 진행		
<네트워크참여자> -정보 교환 의지 -정보 교환 촉발(trigger) 선도 기관의 존재	⇒	<네트워크 참여자> - 부처 간 영역권 다툼 성향 - 부처 별 관점의 단절의 크기, 부처 내부 문화의 경직성	⇒	- 더 많은 정치적 자원 보유 부처(안) 수용 및 조정 종료
		<리더십> - 주관 기관 : 협상(제안) 시작 기구, 바운더리 스페너)		

선행 연구에서는 정책 조정에 관한 이론적 논의를 살펴본 바, 위계적 관점과 네트워크 관점이 존재하였으며, 각 관점에서 정책 조정에 영향을 미치는 요인들이 존재하였다. 한편 본 연구에서 논의하고자 하는 국제개발협력위원회는 주관 부처가 존재하며 개별 부처들이 협의체에 참여하는 등 네트워크적 속성이 크다고 보았다. 이에 따라 특히 네트워크 관점에서 정책 조정의 장애요인으로 지적인 요소들을 눈여겨보아 향후 연구분석들에 반영하고자 하였다.

## 제 2 절 국제 개발 협력 이론

### 1. 국제개발협력 추진체계

우리나라는 2010년 경제협력기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)에 24번째 회원국으로 가입함으로써 공식적인 원조공여국이 되었다. 1987년 대 회경제협력기금(EDCF)를 설립하였고 1991년 한국국제협력단(KOICA)을 설립하였으며 2010년 국제개발협력 기본법을 제정하였다.

국제개발협력기본법에 따르면, 국제개발협력위원회는 국제개발협력(유상 또는 무상 원조)에 관한 부처별 정책(사업)을 심의하고 조정하기 위하여 설치된 개발협력 분야의 최고 정책기구이다. 국제개발협력위원회는 5년마다 중기 ODA 전략인 기본계획을 수립하며 2011년 국제개발협력 1차 기본계획(2011~2015)을 수립하였고, 지난 2015년 11월 2차 기본계획(2016~2020)을 수립하였다. 제 2차 기본계획은 우리나라의 ODA 정책의 기본 방향으로서, MDG(밀레니엄개발목표, 2000-2015) 종료 후, 새로이 시행되는 SDG(지속가능개발목표, 2016-2030) 17개의 목표 달성에 기여할 것을 정하고 있다. 자원 규모의 경우, 단기적으로 2020년까지 GNI 대비 0.2%<sup>2)</sup>를 달성하고 장기적으로 2030년 DAC회원국 평균 수준인 0.3%를 달성하는 것이다.

한편, 한편, 1차 기본계획과 달리 2차 기본계획에서는 ODA의 통합적 추진 노력을 강조하고 있다. 1차 기간(2011~2015)에는 통합적 추진을 위한 체계를 마련했으나, 2차 기간(2016~2020)에는 통합 추진체계를 고도화하고자 하였다. 이와 관련한 추진 과제는 다음 세 가지로, 우선 부처별 시행계획 수립 절차를 개별 부처의 사업 계획의 사후 취합(bottom up)에서 사전방향설정 및 사전 검토(top-down) 방식으로 개선하고 또한 국조실·기획재정부·외교부 등 국장급 협의체를 정례화하는 것이다. 둘째는, 무상원조관계기관 협의회 수시 개최를 통한 사업 조정·심의 연계

---

2) ODA/GNI비율 : ('16)0.15→('17)0.16→('18)0.17→('19)0.18

발굴을 활성화하고 KOICA의 플랫폼 기능을 강화하는 것이다. 셋째는, 중점협력국을 대상으로 2기 국가협력전략(CPS) 등 중점협력분야를 선정하는 것이다. 이는 결국 국가의 무상원조 사업 계획에 대한 컨트롤 타워를 세우고 개별 부처에서 시행중인 사업들을 컨트롤 타워의 방향에 맞춰 실시하도록 하는 방향으로 이해된다.

국제개발협력위원회는 국제개발협력 종합시행계획을 의결하고 매년 개별 부처가 실시하는 사업의 내용에 대하여 점검하고 평가한다. 한편 국제개발협력위원회는 전문성을 가진 특정 부처에 개별 정책의 ‘실질적’ 조정 역할을 담당하도록 권한을 위임하고 있다. 외교부는 매년 40여개 시행기관이 ODA 정책을 수립·실시하여 분절적 추진 체계에 관한 문제가 빈번하게 제기되는 무상원조 분야 사업의 심의를 담당하고 있다. 외교부는 부처별 사업에 대하여 사업의 내용 및 성격, 집행 방식, ODA사업으로의 타당성 등을 심의하며, 적정 여부, 타 사업 연계 필요성, 중복에 따른 조정 필요성 등에 대해 검토의견서를 개별 부처에 통보 및 국무조정실에 제출한다. 해당 검토 의견은 국무조정실 산하의 국제개발협력위원회에서 차년도 종합시행계획으로서 의결 및 확정된다.

외교부가 주관하는 이러한 정책 조정의 과정은 위계적 과정이라 보기는 어려운 바, 외교부는 예산 교부권한, 인력 조정 권한 등 사업의 조정을 위한 장치를 가지고 있지 않아 개별 부처에 대해 조정 결과에 따르도록 하는 강제력을 가지고 있지 않기 때문이다. 또한 부처 간 정책 조정을 위해 별도의 인력을 운영하지 않으며, 부처 내 상설 조직인 개발협력과를 활용하여 해당 업무를 수행한다. 이러한 점으로 인해 외교부는 사업의 심의 조정 중 사업의 내용을 개편할 것을 적극적으로 요구하는 과정에서 전통적 정책조정기구와는 다른 과정을 거치게 된다.

## 2. ODA 분절화

원조 분절화(aid fragmentation)란 수원국이 작은 규모의 원조를 다수의 공여 기관으로부터 받게 되는 것을 의미한다(OECD, 2009). OECD

DAC(개발원조위원회)는 원조 효율성 제고를 위한 정책과 집행의 조율을 강조하고 있으며 2008년 보고서에서는 한국의 분절적 원조 체계의 개선이 필요하다고 지적한 바 있다. 박용성(2017)에 따르면, 우리나라의 ODA 분절화는 크게 두 차원으로, 첫째는 유상원조와 무상원조가 각각 다른 주체에 의해 이루어져 발생하는 이원화이며, 둘째는 중앙 부처 간 개별적으로, 또 지방자치단체가 각각 개발협력사업을 실시하면서 일어나는 분절화이다.

한국의 국제개발협력은 무상원조는 외교부(KOICA ; 한국국제협력단), 유상원조는 기획재정부(EDCF; 대외경제협력기금)를 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 ODA 규모 확대에 따라, 교육부 등 개별 부처가 개별적으로 실시하는 ODA 사업의 수도 증가하여 시행 기관의 수가 많아지게 되었다. 개별 부처가 실시하는 ODA 정책들은 부처 별로 상이한 정책 관할권과 고객, 지향점을 바탕으로 이루어지고 있다.

개별 부처들이 따라야 할 ODA의 기본 목적이나 방향성에 대한 지침이 부재한 기간 동안 개별 부처는 ODA사업의 실시를 위한 자체적인 법령 및 자치법규<sup>3)</sup>등을 구비하기도 하였다. 이에 따라 사업 기획, 예산 편성, 집행 및 내실있는 운영에 대한 일관성 있는 국가차원의 평가가 어려운 측면이 존재하였다. 이러한 맥락에서 여러 부처가 유사 분야에서 유사 목적의 사업을 개별적으로 집행하는 정책 효율성 저하에 대한 우려가 다수 존재하였다(박정호 외, 2016)

국제개발협력기본법이 시행되기 전에는 정보통신부, 과학기술부, 보건복지부 등이 정보화지원, 인력양성지원사업, 의료사업 등에서 자율권을 인정받아 원조 정책을 추진하였다(진상기, 2010). 한편 2005년 도하개발회의(DDA)를 계기로 ODA는 총괄적 조정이 필요한 영역이라는 접근이 대두되었고(김진동, 2006), 개별 부처의 사업에 대한 객관적 평가를 토대로, 사업 간의 중복 조정, 연계 및 통합의 필요성이 제기되었다. 이에 국가 차원의 ODA 통합추진체계 출범이 필요하게 되었다.

---

3) 자치법규 총 69건, (예시) 서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례, 대구광역시교육청 국제교류협력에 관한 조례



한편 수립된 원조 목표<sup>4)</sup>를 달성하기 위하여 2010년 이후로는 이미 타 부처가 실시하고 있던 국제협력사업(비ODA) 사업들이 공적개발원조(ODA)의 영역으로 편입되는 상황도 나타났다. 가령, 개별 부처에서 시행 중이었던 우리나라의 APEC(아시아태평양경제협력체) 협력 사업이 APEC 파트너 국가가 개발도상국이라는 이유로 ODA 사업으로 편입되는 경우이다. 또한 본래 국내 서비스 산업 해외 진출, 양국 간 문화 교류 등을 목표로 발굴된 사업임에도 개발도상국을 대상으로 실시되는 경우 ODA 사업으로 편입되는 경우도 존재하였다. 이러한 상황적 요인들이 우리나라의 원조 사업 시행 기관의 다양성이 타 국가 보다 훨씬 다양해지는 결과를 낳는 데에 영향을 미쳤을 가능성도 있다.

### 3. 해외의 국제개발협력 추진 체계

미국은 전세계에서 원조규모가 가장 큰 국가로, 원조 사업의 주무 부처는 국무부이며, 시행기관은 국제개발처(USAID)이다. 그러나 국방부, 농림부 등 다양한 정부부처에서 복수로 원조 정책을 수립 및 집행하고 있다.

원조 규모로 2위를 차지하는 독일의 경우 외무부나 재무부와는 완전히 별개의 부처인 경제협력개발부(BMZ)가 ODA 관련 정책을 수립하며 타 부처 및 기관에서 실시하는 사업에 대한 조정 권한을 가진다. 그러나 기술·금융·원조정책·기술협력 등 분야별로 집행을 담당하는 실시 기관들은 다양하게 존재하고 있다. 한편 원조사업의 70% 내외를 기술협력청(GTZ), 재건은행(KfW) 등에 배정하고, 실제 다른 부처 및 기관이 집행하는 사업은 20% 내외이다.

영국의 경우 원조 공여국 가운데 세 번째로 큰 원조 규모를 가지고 있으며, OECD DAC에 의한 공적개발원조 모범 사례로 간주되는 시스템을 갖추고 있는 바, 원조의 정책과 집행을 모두 한 부처가 담당하는 형태이

---

4) OECD DAC(개발원조위원회)는 회원국 별 원조의 실적 등에 대한 보고서를 통해 회원국의 원조 규모 및 조건에 대하여 권고하고 있음

다. 외교부 산하의 해외개발청(ODA)이 전신인 국제개발부(DFID)가 원조를 전담하는 체계이다. 진상기(2010)에 따르면, 국제개발부는 수상 및 재무부 수장과의 정치적 연대를 통해 정부 간 협력과 조정의 주도권을 보유하며, 공공서비스협정(PSA)을 통해 개별 부처의 목표, 추진 방식, 공동협력 등을 명시하여 부처 간 협력을 담보하고 있다.

한편 프랑스의 경우 원조 공여국 가운데 규모로써 3~4위를 차지하며 여러 부처가 국제개발협력의 정책 수립 기능을 수행하고 있다. 프랑스는 개별 부처와 기관이 개별적으로 원조 사업을 실시했으나 2004년 이후 원조사업의 일관성 및 효율성을 위하여 외무부의 국제협력개발국(DGCID)와 재무부의 재정경제정책국(DGTPD)의 두 부처가 원조 정책을 수립하게 되었다. 또한 프랑스개발청(AFD)이 단독으로 사업을 집행하는 구조를 어느 정도 이루었다. 한편 부처 간 사업 조정을 위한 협의체인 ‘국제협력 및 개발 부처 협의회(CICID)’를 설치한 바, 수상이 주재하는 회의로서 연 1회 개최하며 프랑스의 전체 ODA 정책을 조정·총괄한다. 그러나 실제로는 외교부와 재무부가 공식·비공식 협의를 하며 회의는 결과를 승인하기만 하므로, 실질적인 조정 권한이 회의체에 있다고 보기는 어렵다(진상기, 2010). 한편, 이러한 회의체는 우리나라의 국제개발협력위원회의 운영 구조와 유사하다고 보이는데, 국무총리 주재의 국제개발협력위원회는 실질적인 조정 역할을 하기에는 지나치게 고위급이고 1년에 2번 밖에는 모이지 않기 때문에, 실질적으로 무상 원조의 주관 기관인 외교부가 타 부처들과 사업에 대하여 실무 협의를 통해 사업을 심의·조정하기 때문이다.

한편 일본은 5위 내외의 원조 규모를 유지하고 있다. 일본의 경우 재무성, 외무성, 문부과학성, 산업성의 4개 부처를 중심으로 원조 사업을 추진하였으며, 한편 외무성이 ‘해외경제장관회의’를 통해 정부부처 및 기관 간 협력 강화 및 조정을 위한 회의를 주관하였다. 한편 유상원조는 재무성 산하의 국제협력은행(JBIC)이, 무상원조는 외무성 산하의 국제협력청(JICA)이 추진하는 이원화된 추진 체계를 띠었다. 이러한 형태는 기획재정부 산하의 대외경제협력기금(EDCF)이 유상원조를 주관하고 외교

부 산하의 한국국제협력단(KOICA)이 무상 원조를 주관하는 우리나라의 추진 체계에 거의 동일하게 대응된다고 보인다. 그러나 일본은 2008년 부처 산하가 아닌 독립 기구로서 신자이카(New JICA)를 설립하고 유·무상 원조를 통합 추진하는 체계로 개편하였다.

전술한 바와 같이 우리나라의 ODA는 ‘추진체계’는 2008년 신국제협력청 설립 이전 일본과 같은 이원적 체제와 유사하며, ‘정책조정’은 프랑스의 CICID와 같이 부처 간 협의체를 운영하는 형태이다. 일본이 2008년 개혁 이후 청단위의 독립 기관을 설립하여 통합적 추진체계를 수립하였으므로, 현재 우리나라의 ODA 추진 체계는 프랑스와 가장 유사하다고 보인다.

한편, 영국은 원조의 추진 부처가 조정 결과를 강제하기 위한 수단이 부재상황을 극복하기 위해 타부처(기획재정부 등)와 연대하는 바, 이는 우리나라의 원조 추진체계에도 함의를 줄 수 있다고 생각된다. 영국은 독립부처가 수상 및 기획재정부와의 연대를 통해 조정의 권한 등을 확보하고 있다. 한편 우리나라와 같이 일반 부처가 정책 조정 기능을 갖는 경우에는 예산 및 징계 등의 권한을 가진 부처와의 연대를 통해 조정의 이행을 보다 효과적으로 담보할 수 있을 것이다.

### 제 3 절 정책 조정 영향 요인에 대한 연구

본 논문의 연구 문제인 정책 조정의 영향 요인 및 정책 조정 과정을 분석하기 위하여 정책 조정에 영향을 미치는 요인에 대한 선행 연구를 분석하였다.

#### 1. 일반적 정책 조정 영향 요인 연구

국가 차원의 정책 조정 기구로서, 국무조정실, 국무회의, 차관회의, 부총리제(관계장관회의), 거대부처(대부처주의), 합의제행정위원회, 정책보좌관 등 다양한 제도가 존재하여 왔다. 이러한 정책 조정 제도들과 관련한 연구 중 정책 갈등 및 정책의 조정 과정에 미치는 영향 요인을 분석한 연구들을 참고하였다.

우선적으로 ‘조정 객체요인’ 과 ‘조정 환경요인’ 은 이전부터 공공갈등에 관한 연구에서 갈등의 조정에 영향을 주는 요인임이 다수 연구되었다. 박재공(2005)은 정책 갈등의 특성, 갈등 당사자의 특성, 조정자 및 조정 여건에 따라 조정 결과가 상이하게 나타날 수 있다고 보았다. 정정화(2012)는 당사자 요인(자율성, 대표성), 조정자 요인(중립성, 전문성, 공정성), 합의 도출 요인(소통성, 실행가능성), 환경적 요인(갈등 이슈, 제3자의 개입) 등을 제시하였다. 하혜영(2007)는 분쟁관리요인, 분쟁특성요인, 분쟁환경요인 등이 조정 성립에 영향을 미칠 수 있다고 보고 특히 분쟁 특성요인으로서 당사자의 유형과 이슈의 특성, 갈등대상 정책의 규모 등이 영향을 미칠 수 있다고 논의하였다. 임동진(2010)은 갈등 이슈의 특성, 갈등당사자 간의 관계, 협상 전략 등이 영향 요인이 될 수 있다고 보았고, 환경적 요인으로서 사회 체제도 제시하였다. 한편 Kriesberg(2003)은 갈등당사자의 이데올로기 차이, 갈등당사자의 관계, 사회적 맥락, 갈등 이슈의 특성 등을 영향 요인으로 지적하였다. 또한 Priutt&Camevale(2003)은 갈등 이슈와 더불어 갈등 당사자의 행동, 당사자 간 관계(힘, 신뢰, 관계 등), 제 3자의 개입(조정, 중재), 협상의 집단

과정 등에 의하여 영향을 받는다고 보았다. Jennings(1994)는 최고지도자의 리더십 및 관여, 갈등당사자 간 상호 인정 및 조치가 영향을 미친다고 보았다.

한편 권용식(2014)는 국무총리실의 사례를 통해 분석 기간 제한 시 국무총리의 조정 역량이, 일상적이고 난이도가 높지 않은 경우 조정시스템의 수준 등 조정 주체요인이 조정 결과의 수준에 영향을 미침을 분석하였다. 임현정(2017)은 지속가능발전정책에 관한 다부처 간 정책 조정에 관한 연구에서 정책 조정을 거버넌스로 보고 참여자 요인인 대통령 적정한 관심, 이해관계자의 폭넓은 참여, 민간위원의 참여 담보 기제가 정책 조정 성과를 높일 수 있음을 논의하였다. 정홍원(2017)은 사회보장정책 조정에 관한 연구에서 조정 권한이 최종 결정권자에게 있는 점은 개별 국가가 거의 동일하며, 위원회의 역할과 위상에 대한 법령·규정과 별개로 실제로는 최고 결정권자의 인식이 가장 중요하다고 언급하였다.

이와 같은 정책 조정 성과에 영향을 미치는 요인으로서 언급된 조정객체요인, 참여자 요인, 조정환경요인 및 조정주체요인을 간략히 정리하면 아래와 같다.

[표 2-4] 정책 조정 영향 요인(선행연구)

이슈	참여자	조정 환경	조정 주체
정책 규모, 이슈 성격	갈등 당사자 (관점·힘의 격차), 이해관계자 참여, 민간위원 참여	대통령의 개입	리더십 조정 역량, 조정시스템 체계화

## 2. 국제개발협력 정책 조정 영향 요인 연구

### (1) 국제개발협력 추진 체계에 대한 연구

2008년 OECD DAC는 특별검토 보고서를 통해 한국 원조 체계의 분절성을 지적하고 원조 정책을 주관하는 단일 기구의 창설을 권고하였다.

이와 관련하여 국내에서는 ODA 추진을 외교부 등 단일 기구가 전담해야 한다는 입장과 개별 부처가 전문성에 기반하여 추진해야 한다는 입장 등이 존재하였다. 먼저 권율(2006)은 중장기 적으로는 기관의 일원화를 추진하되 기관 통폐합 보다는 전문 인력, 조직 규모, 배치 및 업무 내용 개선 등이 중요하며, 단기적으로는 유관 부처 간 협력 채널과 업무 체계의 구축 방안 모색이 필요하다고 보았다. 김은미·김지현(2009)은 정책 단위 및 집행 기관의 역할 재정립, 무상원조의 통합 및 조정 기능 강화, 외교통상부 중심의 일원적 체계, 독립된 국제개발협력 전담 부처 신설로 단계적인 강화를 해야 한다고 보았다. 김춘순(2010)은 개별 정부 부처가 외교부 및 기획재정부와 사전적으로 논의할 수 있는 조정 체계가 부재하다는 점과, 국제개발협력위원회의 조정안이 정부 예산 편성에 구속력을 가지도록 하는 방안이 필요하다고 지적하였다. 한편 진상기(2010)는 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일 등 선진 공여국의 추진체계를 집행기관 통합여부, 조정조직존재유무, 조정력강도, 관계규정형태 등에 따라 독립된 전담부처 형태, 여러 부처의 개별적 수행 및 조정기제가 없는 분절적 추진형태, 개별 부처가 수행하나 주관 부처가 일관성을 유지하는 조정 매커니즘이 형성된 다원적 추진모형 등으로 분류하였다.

한편 2010년 이후 국제개발협력위원회의 심의 및 총괄 조정 기능이 법령에 의해 규정되고 매년 국제개발협력 종합시행계획을 의결하는 절차가 자리를 잡은 뒤로는, 절차의 제도적 특성에 대한 연구와 평가가 주로 이루어졌다고 보인다. 박복영(2013)은 원조공여국의 원조 정책 방향 수립, 재원 관리 및 배분, 원조 집행 관리 틀을 원조관리체계(aid management system)이라 하고, 22개 국가의 원조관리체계를 원조의 규모, 유무상 비율, 역사적 요인, 행정 효율화 등에 따라 외교부 통합형, 원조전담부처 실시통합형, 원조전담부처 실시분리형, 정책분담 실시분리형, 정책분담 실시통합형의 5가지 유형으로 분류하였다. 다른 연구에서 문경연(2017)은 추진 체계 일원화의 효율성과 개별 부처의 전문성을 동시에 확보할 수 있는 추진체제로 네트워크 거버넌스를 제시하며 국제개발협력위원회 무상원조관계기관협의회를 이와 같은 형태로 보았다. 참여자의 거버넌스

참여 요인으로서는 공유된 신념, 네트워크 내 자원 배분 기제, 무상원조 관계기관 협의회 등 촉매자의 존재, 각종 하부 협의체의 운영을 통한 거래비용 감소 등을 지적하여 국제개발협력위원회의 조정 효율화 가능성을 탐색하였다. 주해연(2018)은 원조 사업 관련 기관을 네트워크로 연결하고 사업 간 중복 방지 및 연계를 통해 전문성과 효율성을 조화 시킬 수 있다고 언급하였다.

## (2) 국제개발협력의 정책 조정 효과성 요인에 관한 연구

2018년 OECD DAC 동료검토에서는 우리나라의 국제개발협력위원회가 개별협력 관련 의사결정과 조정의 컨트롤타워 역할을 하고 있으며, 전략적 정책 결정 및 범정부적 조정을 위한 역할이 강화되었다고 평가했다(OECD, 2018:66 ; 주해연 2018 재인용). 이영동(2014)도 정부(주요 부처 장관)와 정부 외에 존재하는 다양한 행위자(민간위원회KCOC)들의 네트워크 적 측면에서 국제개발협력위원회에 대해 접근하고 국제개발협력위원회와 민간협의회 모두 거버넌스에서 대체적으로 양호한 것으로 평가하였다. 그러나 국제개발협력위원회가 개별 부처의 사업을 파악하는 수준에만 머물러 있다는 비판도 존재한다. 박용성(2017)은 ODA 시행기관 간 분절화 등의 문제점을 개선하기 위하여 국제개발협력기본법을 시행하였으나, 도리어 분절화는 더욱 심해졌다고 평가하였다. 국제개발협력위원회의 정책의 심의 및 총괄 조정 기능이 국제개발협력기본법의 제정을 통해 담보되었음에도, ODA의 분절화가 뚜렷하게 개선되지 않았다는 비판과 관련하여 ODA 추진 체계의 추가적 개선 방향에 대한 연구들이 다수 이루어졌다. 이는 제도적 측면에서 국제개발협력의 정책 조정의 효과성을 논의한 접근이라 볼 수 있다.

나현(2016)은 국제개발협력위원회가 ODA의 거버넌스 네트워크를 디자인하고 구조화하는 메타거버넌스적 역량이 미흡하다고 지적하며, 이에 대한 원인으로 국제개발협력위원회의 정책 기능과 기획재정부의 예산 기능이 이원화되어 있기 때문이라고 지적하였다. 박소희(2018)는 중앙정부

중심 원조 추진 체계에서 발생하는 분절화가 지방정부의 ODA에서는 완화될 수 있다고 보고, 그 요인으로 지방정부의 소규모적 특성과 지방정부의 1인 체제 하에서 다양한 업무부서가 기관의 고유한 비전을 위한 상호 보완적 정책 수립이 가능하다는 점을 지적하였다. 반면 부처 간 기관장이 상이하고 분야 간 이해관계가 대립할 수 있는 중앙 정부 간에는 공동합의, 절차간소화, 정보 공유가 어려워질 수 있다. 한편 김종섭·김도훈(2017: 박소희 2018재인용)은 부처 간 정책 간 일관성을 향상시키려는 노력과 활동이 부재하다고 지적하였다. 임형백(2014)은 국제개발협력위원회의 갖추어진 추진체계가 제대로 작동하지 않는 이유를 위원회의 형식화에서 지적하고 있다. 국제개발협력위원회는 2006년에 설치되어 연 2회 내외 회의만을 개최하며 대참 및 불참 위원의 비율이 30%내외로 높으며 보고를 듣는 수준에서 업무를 처리하고 있다고 지적하였다. 황성돈(2015)은 전자정부와 관련한 ODA의 추진 체계 개선방안 연구에서, 국제개발협력위의 산하에 사업 분야별 전담 심의위원회를 설치하는 방안을 제안하고 관계기관 협의회의 기능 강화 필요성을 지적하였다.

한편 거버넌스적 차원에서 국제개발협력 추진체계의 개선 방안을 제시한 연구들도 존재하였다. 문경연(2013)은 원조 추진 체계 이슈에 관하여 체계를 넘어 부처와 시민사회를 아우르는 사회적이고 정치적인 목적에 대한 논의가 선행되어야 한다고 보았다. 한편 문경연(2017)은 네트워크 거버넌스의 효과적 작동을 위하여, 공유된 목적과 신념 및 기획재정부 예산 심의와의 연동도 강조하였다. 한편 네트워크 내 거래 비용의 감소를 위하여 KOICA의 정책 지원 기능을 강화하고 전문성 확보를 위한 개별 부처의 KOICA 파견도 제안하였다. 김성연(2016)은 ODA 감사 사례를 거버넌스의 원칙 결여에 대응하였으며 기관간 협업의 문제는 거버넌스의 원칙 중 참여성의 원칙과 관련이 있다고 보고, 집행 기관의 일원화 및 컨트롤타워로서 국제개발협력위원회의 기능과 역할의 강화를 강조하였다. 이슬비(2014) 역시 협력적 거버넌스 차원에서 국제개발협력위원회의 역할 강화, 국가적 목표 설정을 통한 대립적 가치의 조정 등을 제시하였다.



지금까지의 국제개발협력위원회를 통한 정책 조정 효과성에 관한 연구는 대체로 추진체계의 개선 방향과 관련한 논의되었다고 생각된다. 국제개발협력이라는 특정 영역에 대한 정책 조정 논의는 주로 추진 체계와 관련된 내용이 다수이며, 국제개발협력 분야에서 조정 성과에 영향을 미치는 요인이나 조정의 결과를 실증적으로 제시한 이론은 상대적으로 드물었다. 주한나(2016)도 우리나라의 국제개발 연구는 주로 추진체계 정책, 전략 등 문제 해결 지향적 연구가 주로 이뤄져 왔으며, 실제 실행과 평가 분야에서 구체적 사례를 바탕으로 한 실증 연구가 부족하다고 지적하였다. 이에 따라 본 논문에서는 이론적 논의와 선행 연구를 통해 파악한 주된 정책 조정의 영향 요인들을 선별하여 국제개발협력의 정책 조정 사례 분석을 위한 분석 틀을 구성하고, 분석 틀에 따라 정책 조정이 어떻게 이루어졌는지 실체적으로 분석하고자 한다.

## 제 4 절 연구 분석틀

본 연구는 국제개발협력의 부처 간 정책 조정에 영향을 미치는 요인을 해외봉사단 파견 사업의 WFK(월드프렌즈코리아)로의 통합 사례를 통해 살펴보고자 한다.

앞선 이론적 논의를 토대로 한국의 국제개발협력에서 정책 조정에 영향을 미치는 요인을 고찰하기 위한 분석틀을 정리하고자 한다. 그간의 국제개발협력 분야 정책 조정에 대한 선행연구는 주로 추진 체계와 그 개선에 초점이 맞추어져 있어, 토대가 되는 영향요인은 일반적인 정책 조정에 관한 연구로부터 정제하였다. 이들 연구에서는 영향 요인으로서 ‘이슈의 성격’, ‘참여자의 속성’, ‘리더십’ 등이 주로 논의되었다. 각 요인에 대하여 국제개발협력에 대하여도 해당 요인을 분석틀로 활용해도 좋을지 판단해보았다.

첫째로, ‘이슈의 성격’과 관련하여, 국제개발협력 분야에 해당 요인을 그대로 분석틀로 적용해도 좋을지 판단하였다. 일반적 정책 조정에 관한 연구는 갈등에서 출발한 조정에 관한 논의가 많아 조정 이슈의 특성이나 조정 환경이 중요하게 다루어진 측면이 있었다. 그러나 국제개발협력위원회는 거버넌스 상 비정부 주체의 참여가 크지 않으며 부처 소속 공무원만이 비교적 폐쇄적으로 참여하는 정책 조정 협의체이다.

또한 정책 갈등의 성격 등에 기인한 조정 전략의 논의도 ODA 사업의 특성상 타 분야에 비해 쟁점적이지 않을 것이라 생각된다. 정책 갈등이 쟁점적인 정도는 갈등의 속성, 갈등 당사자의 특성, 영역 경계성, 협의체 수준 등으로 특징지어지는 바, 본 연구의 사례에 적용해 볼 때 갈등을 모형틀에 반영하는 것은 다음과 같은 이유에서 적절치 않다고 생각되었다. 첫째로 갈등 속성은 업무 관할(해외 봉사단 사업의 통합 및 외교부 산하 KOICA 플랫폼에서 운영) 및 자원 배분 갈등(KOICA로 예산 통합)의 속성을 가져 가치 갈등과 같이 대립이 극심하지 않다. 둘째로, 갈등 당사자의 특성은 갈등의 전개 과정에 영향을 미치는 바(Kingdon(1995)), 국제개발협력의 무상 원조 시행기관은 법률에 따라 국가·지방자치단체·

공공기관으로 한정되고 주관 기관인 외교부 또한 중앙 부처로서 갈등 당사자의 구성의 복잡성이 그리 높지 않다. 셋째로, 영역의 경계와 관련하여 정책 조정의 영역은 국제개발협력 사업 내 무상원조로 명확하며, 이지호·이덕로(2013)은 정책 갈등이 부처 밖의 이해 관계자와 연결되는 경우에 정책 문제의 난이도가 증가한다고 언급한 바, 본 사례는 수혜자인 수원국 국민은 지리적인 한계로 인해 사업의 추진 관련 이해관계자로서의 개입이 거의 없으며 사업 지연 및 철회가 빈번한 국제개발협력 환경 상 협력국 정부 관계자 또한 마찬가지이다. 이에 따라 특정 부처의 ODA 사업 실시는 해당 부처가 스스로가 이해관계자이며 정책 문제의 범위는 부처 별 사업에 국한되어 있다. 넷째로, 협의체 수준과 관련하여 권용식(2014)은 더 상급 직위를 가진 주체가 참여하는 정책 조정 회의가 개최될수록 정책 조정의 난이도가 높다고 본 바, 외교부가 개최하는 공식 회의는 무상원조 관계기관 협의회(외교부 제2차관 주재), 무상원조 관계기관 분과협의회(외교부 국장 주재), 무상원조 관계기관 기관 간 협의회(외교부 과장 주재) 및 기타 실무 협의로 진행되고 있다. 권용식(2014)의 연구에 따르면 차관급 이상 주재 1회, 국장급 주재 1회의 운영 형태는 조정 난이도 측면에서 보통이라 볼 수 있다. 마지막으로 이와 같은 국제개발협력에서의 조정 객체의 문제는 모든 참여자에 동일하게 작용할 것이라 생각되어 별도의 독립 변수로 설정하지 않았다.

둘째로, ‘참여자의 속성’을 국제개발협력에서 정책조정의 영향요인으로 다루어도 좋은지 판단해보았다. Peters의 이론적 논의에서 언급된 네트워크 관점에서 정책 조정에 영향을 미치는 요인들 중 국제개발협력 위원회에 적용하고자 하는 측면은 ‘고유 정책 관점 내재화 정도’와 ‘영역권 다툼 성향’이다. 국제개발협력위원회에서 정책 조정의 참여자는 중앙부처로서 이들 부처 별로 고유 정책 관점 내재화 및 영역권 다툼 성향 등이 상이하여 이러한 특성이 개별 부처의 조정 전략의 선택에 영향을 미치는 요인일 것이라 생각되었다.

셋째로, ‘리더십(대통령, 주관 부처)’의 역할을 살펴보고자 하는 바, 전술한 정홍원(2017)의 논의에서와 같이, 대통령의 개입은 어느 나라이든

지 가장 큰 영향력을 발휘하기 때문이다. 또한 정책 조정을 시작하는 주체로서 외교부의 역할 또한 참여자에 초점을 맞춘 본 연구의 관점에서는 분석이 필요한 영역일 것이다.

결과적으로 ‘고유 정책 관점 내재화’, ‘영역권 다툼 성향’, ‘리더십’의 세 가지를 국제개발협력위원회의 정책 조정 결과에 영향을 미치는 요인으로 선별하였다. 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였던 개별 부처들이 각 세 요인에 대하여 어떤 상황에 있었으며, 이러한 요인들로 인하여 개별 부처 별로 정책 조정의 과정이 어떤 과정을 거쳐 결과로 귀결되었는지 알아볼 것이다.

본 연구는 명제를 제시한 후 명제의 내용을 점검하는 방식으로 논의를 전개하고자 한다. 앞서 도출한 세 요인을 토대로 첫째, ‘고유 정책 관점 내재화’은 국제개발협력정책의 조정에 어떠한 영향을 미치는가? 둘째, ‘영역권 다툼 성향’은 국제개발협력정책의 조정에 어떠한 영향을 미치는가? 셋째, ‘리더십’은 국제개발협력정책의 조정에 어떠한 영향을 미치는가?의 의문을 제기하였다.

세 가지 쟁점에 대한 본 연구의 명제는 다음과 같다.

명제 1과 관련하여 **네트워크 참여자의 고유한 정책 관점 내재화의 정도**를 판단하고자 하였다. 개별 부처의 ‘신념과 프레임’은 부처 별로 보유하고 있는 개별적인 믿음 체계 및 정책적 관점을 의미한다. 이러한 정책적 관점의 내재화가 강한 참여자에 해당할수록, 네트워크 내에서의 정책 조정은 어려워질 것이다. 네트워크 참여자인 부처의 고유한 신념과 믿음 체계 및 정책 관점의 엄격한 정도를 파악하기 위하여 사업 추진 체계의 제도화된 정도를 파악하고자 하였다. 이를 위해 ①**사업 수행을 위한 전담 기관의 존부**(소속 조직의 정책 관점 내재화), ②**사업 추진 시 참여자의 고유한 정책 자원을 활용하는지**(아니면 타 참여자의 자원 또는 공동 활용되는 자원을 이용한 사업인지) 여부, ③**사업을 둘러싼 이익단체가 존재하는지**를 분석하고자 하였다. 조직 내부 문화가 강하지 않은

불완전한 제도화 시 정책 조정 발생에 더 유리하며 프레임이 엄격할수록 참여자는 경로의존성(타성)을 갖게 된다.

**명제 1. 참여자 고유의 정책 관점 내재화 수준이 낮을수록 국제개발협력 정책 조정은 원활하게 이뤄질 것이다.**

명제 2와 관련하여 **참여자 별 영역권 다툼 성향**을 파악하고자 하였다. 개별 부처가 각자 소관 사업의 통합(폐지) 시 인력 조정 외에는 조직의 이해관계에 크게 영향 받지 않는지 등을 통해 판단하고자 한다. 이를 위해서는 ①**참여자의 소관 ODA 사업에서 해당 쟁점 사업이 차지하는 절대적인 액수와 비중**을 살펴보고자 한다. 해당 사업이 부처의 ODA 사업에서 차지하는 비중이 작을수록 해당 부처가 영역권을 작게 인식하는 사업이라 단정할 수는 없겠지만, 매번 부처에서는 전체 예산 한도 내에서 사업 별로 예산을 자체적으로 배분한다는 점을 고려해 볼 때, 추진하는 제 사업 가운데서 상대적인 중요성에 대한 판단은 가능할 것이라 생각된다. 또한 ②**기성사실의 발생 정도**를 파악하고자 하는 바, 이는 사업이 얼마나 오랫동안 수행되었는지, 본 사업에 참여한 국내 이해관계자는 얼마나 생겨났는지를 통해 파악하고자 한다. 사업의 수행 기간이 오래되었을수록, 본 사업의 이해관계자가 국내에 생겨났을 것이고 사업의 고유성 및 브랜드화가 어느 정도 진행되었을 것이기 때문이다. 마지막으로 해당 사업이 ③**부처의 중점 정책 영역**에 해당하는지 파악하고자 한다. 중점 정책 영역에 해당하는 사업이라면 시행 기관(부처)은 해당 업무에 대한 소관을 더욱 더 유지하고자 노력하는 태도를 보일 것이다.

**명제 2. 참여자의 정책에 대한 영역권 다툼 성향이 낮을수록 국제개발협력 정책 조정은 원활하게 이뤄질 것이다.**

명제 3과 관련하여 네트워크 내에서 **리더십을 발휘하는 존재인 대통령의 참여 및 주관부처(외교부) 요인**을 살펴보고자 하였다. 구체적으로는

①대통령의 국정 과제 설정 및 해외 순방 조치 등 최고 리더십이 영향을 미쳤는지도 살펴보았다. 또한 조정 과정에서 ②주관 부처의 타부처에 조정에 대한 의견의 내용 및 표시 강도도 살펴보았다.

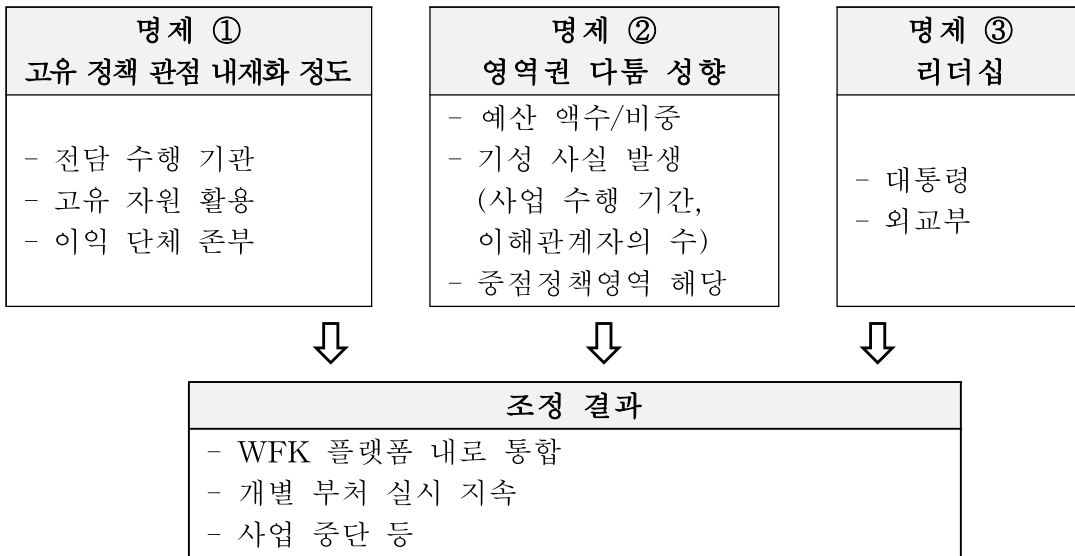
명제 3. 네트워크 내 대통령의 리더십 수준 및 조정 촉발기구(외교부) 의견 제시 강도가 높을수록 국제개발협력 정책 조정은 원활하게 이뤄질 것이다.

이러한 요인들은 결과적으로 국제개발협력 네트워크에서 참여자의 네트워크 참여 전략에 영향을 미치게 된다. 이에 따라 본 연구에서는 추가적으로, 개별 네트워크 참여자의 태도와 전략을 조정 과정 중에 분석하였다. 세부적으로는 참여자의 네트워크 참여 여부, 전년도 검토 의견 반영 여부 등을 살펴보았다. 부처에서 특정 사업에 대하여 ODA 사업으로 추진하고자 할 경우, 사업의 계획을 국제개발협력위원회에 제출하여야 하는바, 개별 부처가 계획서를 제출하였는지 등을 확인하여 네트워크에 대한 참여도를 파악하였다. 또한 개별 부처의 조정 전략(비ODA사업으로의 전환, 사업 중단, 불가 입장 표명 등)을 분석하였다. 개별 참여자가 네트워크 내에서 조정과 관련하여 특정한 조치를 취해야만 하는 상황에 처하였을 때 어떤 전략적인 선택을 하였는지 알아보았다.

한편 정책 조정의 결과가 성공적인 정도에 대하여도 평가 지표를 설정하였다. 당초 조정의 목적대로 사업이 WFK(월드프렌즈코리아)로 통합된 경우를 가장 통합이 잘 된 사례로 보고, 명칭만 통합되었고 실질적으로 사업의 실시 등은 개별적으로 시행되는 사업, 명칭조차 통합되지 않은 경우 등으로 단계를 구분하여 보았다. 한편 해당 사업을 부처에서 종료하거나 하는 등의 사례는 중간 정도의 조정 결과로 평가하였다.

이를 정리한 연구분석틀은 아래와 같다.

[표 2-5] 연구분석틀



## 제 3 장 봉사단 파견 사업 WFK 통합 추진 사례

### 제 1 절 WFK 통합 추진 배경

해외 봉사단 파견 사업 통합 추진은 2009년 당시 이명박 정부의 국정 과제인 ‘글로벌 리더 10만명 양성’ 사업으로 인하여 시작되었다. 우리 정부는 청년 실업의 해법으로서 대선 공약이었던 해당 사업을 위하여 2008년 4월 29일 범부처 계획인 ‘10만 글로벌 청년 리더 양성 계획’을 발표하고 본 사업을 100대 국정과제에 포함하였다. 본 계획은 2009년부터 2013년까지 5년 동안 해외 취업 5만명, 해외 인턴 3만명, 해외 봉사단 2만명을 육성하겠다는 과제를 포함하고 있다. 본 사업은 범부처적으로 추진된 정책으로, 국회예산정책처(2012)에 따르면 2009년부터 2012년까지 총 4,868억 3,900만원이 투입되었다.<sup>5)</sup> 한편 2009~2012년까지 분야 별 예산 총액은 해외 봉사 분야가 총 2,811억 9,500만원으로 가장 많았다.

이 중 해외 자원 봉사는 외교통상부가 총괄하도록 하였으며 외교통상부·KOICA의 해외봉사단 파견(830명), 교육과학기술부·대학사회봉사협의회 대학생 국내외봉사활동(2200명), 행정안전부·한국정보문화진흥원의 해외인터넷청년봉사단(480명), 교육과학기술부·국제과학기술협력재단의 개도국 과학기술지원단 사업(20명) 등으로 구성되어 있었다.

우리 정부는 부처 간 다양한 사업으로 구성된 해외자원봉사 2만명 육성 사업 추진 체계를 개선하기 위해 유사하거나 중복된 사업을 통폐합하고자 하였다. 이에 따라 글로벌 청년리더 양성계획 개선방안(2008)에서 해외봉사단 파견 사업의 ‘통합’이 최초로 언급되었다. 이는 KOICA의 청년해외봉사단 파견규모를 연차적으로 확대하여 청년층의 해외 봉사기회를 확대하고 파견 내용과 형태를 다양화하는 내용으로 되어있다.

---

5) 연도 별 예산 : 2009년 983억 700만원, 2010년 1,207억 5,300만원, 2011년 1,355억 6,600만원, 2012년 1,322억 1,300만원



## 제 2 절 2008~2013년도 추진 과정

2008년 9월에는 개별 부처에서 시행 중이었던 해외 자원봉사단 파견 사업의 효과성 향상 및 단일 브랜드 사용을 통한 국가 브랜드 가치 제고를 위하여 청년 해외봉사사업 개선방안을 수립하여 정부에서 파견하는 해외 봉사단의 단일 브랜드화를 계획하게 되었다. 2008년 12월에는 국무총리실 산하 해외봉사분과협의회가 조직되었다. 해외봉사분과협의회는 WFK 해외봉사단의 중장기 전략 수립 및 해외 봉사 촉진 환경 조성을 위한 개별 프로그램 시행기관을 조율하는 역할을 수행하였다. 특히 교육 훈련 공통 프로그램 개발, 해외사무소 및 인프라 공유 및 확충, 귀국 단원에 대한 지원 강화 등의 방안을 통해 사업 수행의 효율성을 제고하고자 하였다.

### 1. 2009~2010년도 추진 과정

#### 1) 1차 통합(2009.5.)

외교부를 포함하여 2009년 3개 부처의 4개 사업이 통합된 바, 분산 시행되고 있던 해외 봉사단 파견 사업을 WFK(World Friends Korea)라는 단일 브랜드로 통합한 뒤 발대식을 개최하였다.

##### ① 외교통상부 ‘KOICA 해외봉사단’

1991년 한국국제협력단 창립 및 관련 법제정을 계기로 시작된 봉사단 파견 사업으로, 1990년 9월 네팔, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀 등 아시아 4개국 44명을 최초 파견한 이후, 2009년에는 대한민국 정부파견 해외 봉사단 단일브랜드인 ‘World Friends Korea’를 출범하였고, 글로벌 청년 리더 양성사업에 따라 파견규모가 연간 1,000명으로 확대되었다. 그간 약 15,000여명의 봉사단원을 65여개 국가에 파견하였고 2019년 기준 약 1,300여명이 활동하고 있다. 만 20세 이상 및 62세 이하 국민을 파견하는 일반봉사단과 국제협력요원(입영대상자 봉사요원, 의사)으로 구성되어

있다. 파견 직종은 교육, 보건의료, 산업 및 에너지, 정보통신, 지역개발, 행정제도, 환경 및 여성 등 분야의 100여개이다.

## ② 행정안전부 ‘대한민국 IT 봉사단(해외인터넷청년봉사단)’

한국정보화진흥원에서 1991년부터 수행한 사업으로서, 국가 간 정보격차 해소를 위해 대한민국의 대학생, IT전문가 등 IT인력을 전 세계 개도국에 파견하여 정보화교육, IT-Korea 홍보 등을 수행하도록 하는 사업이다. 장기(연 500여명, 4개월, 고급정보화교육과 IT 프로젝트 수행), 중기(연 70여명, 3개월, IT교육 및 공동 IT프로젝트 진행), 단기(연 500여명 파견, 1개월, 정보화 교육과 IT Korea 홍보 및 문화교류 실시) 봉사단으로 구성되어 있다.

## ③ 교육과학기술부 ‘대학생 봉사단’

한국대학사회봉사협의회(KUCSS)와 태평양아시아협회(PAS)에서 주관하여 1997년부터 수행해온 사업으로, 대학생의 전공과 연계된 봉사활동을 통한 봉사정신과 공동체 의식 함양 및 대학생 동아리의 지역 사회 봉사 프로그램 지원 등으로 구성되어 있다. 실시 시기는 및 동계방학, 학기 중에 3주 내외의 기간으로 이뤄지며 봉사활동 희망 대학 및 봉사활동 동아리 등에서 주관하여 교육·의료·노력봉사, 문화교류 등을 실시한다.

## ④ 교육과학기술부 ‘개도국 과학기술지원단 사업(Techno Peace Corps)’

한국연구재단에서 2006년부터 수행한 사업으로, 매년 개도국과의 교육·과학기술 협력 및 기술 공여 확대를 목적으로 생명공학·화학·전기 등 이공계 석·박사 학위 소지자를 개발도상국의 대학교와 연구소 및 기타 기관에 파견하여 공동 연구와 교육 활동 등을 수행하는 사업이다. 2016년 기준 총 350명이 파견되었다.

## 2) 2차 통합(2010.3.)

정부는 2010년 3월에 글로벌 리더 양성 정부지원협의회를 개최하고

해외 봉사 파견 사업의 총괄 및 조정 기능 강화 과제를 포함한 <2010 글로벌 청년리더 양성 추진계획>을 확정하였다. 2010년에는 3개 부처의 3개 사업이 WFK 사업에 추가적으로 통합되었다.

**① 외교통상부 ‘중장기 자문단 파견사업(KSE: Korea Senior Experts)’**

해당 분야 경력을 보유한 민간 및 공공기관 출신의 퇴직자 또는 퇴직 예정자를 개발도상국에 파견하여 경제, 사회개발 및 빈곤퇴치에 기여하기 위한 정책 자문과 지식 전수 활동을 6개월에서 1년 간 수행하는 사업으로, 연 평균 50여명을 파견하고 있다.

**② 지식경제부 ‘퇴직전문가 파견사업(NIPA 자문단)’**

본 사업은 정보통신산업진흥원에서 수행하며 민간·공공 부문 퇴직자 중 기술 및 산업에 대한 해박한 경험과 지식을 보유한 자를 개도국에 파견하여 정보통신, 산업기술, 에너지자원, 무역투자, 지역발전 등 분야의 산업발전 노하우를 전수하고자 하는 사업이다. 6개월 또는 1년을 파견하며, 2018년 기준 20개국 61개 파견 직위를 공모하였다.

**③ 문화체육관광부 ‘세계태권도평화봉사단’**

문화체육관광부 소관의 재단법인인 세계태권도평화봉사단에서 수행하는 사업으로, 태권도 보급 및 한국 문화 전파 활동을 통해 태권도를 알리고 국가 브랜드 가치를 제고하고자 태권도의 전략적 보급이 필요한 국가에 봉사단원을 파견하는 사업이다. 2008년(하계) 태권도평화봉사단 27명을 5개국에 파견한 것을 시작으로, 연 2회(하계 및 동계) 봉사단을 파견하고 있다.

통합의 결과를 표로 정리하면 아래와 같다.<sup>6)</sup>

---

6) 해외봉사단 (World Friends Korea) 종합평가 - 2차 중간보고서 - 2012.10월, (사) 글로벌발전연구원

[표 3-1] WFK 1차 통합 추진 현황

주관부처	시행기관	WFK 봉사단 프로그램
외교부	한국국제협력단 (KOICA)	WFK-한국해외봉사단 (Korea Overseas Volunteers, KOV)
		WFK-중장기자문단 (World Friends Advisors, WFA)
행정 안전부	한국정보화진흥원 (NIA)	WFK-대한민국 IT 봉사단 (Korea IT Volunteers, KIV)
교육과학 기술부	한국대학사회봉사협의회(KUCSS)	WFK-한국대학생해외봉사단(Korea University Volunteers, KUV)
	태평양아시아협회 (Korea University Volunteers, KUV) (PAS)	
	한국연구재단 (NRF)	WFK-개도국과학기술지원단 (Korea Techno Peace Corps, TPC)
지경부	정보통신산업진흥원 (NIPA)	WFK-퇴직전문가 (Korea Senior Experts, KSE)
문화체육 관광부	세계태권도평화봉사재단	WFK-태권도평화봉사단 (Korea Taekwondo Peace Corps, TPCorps)

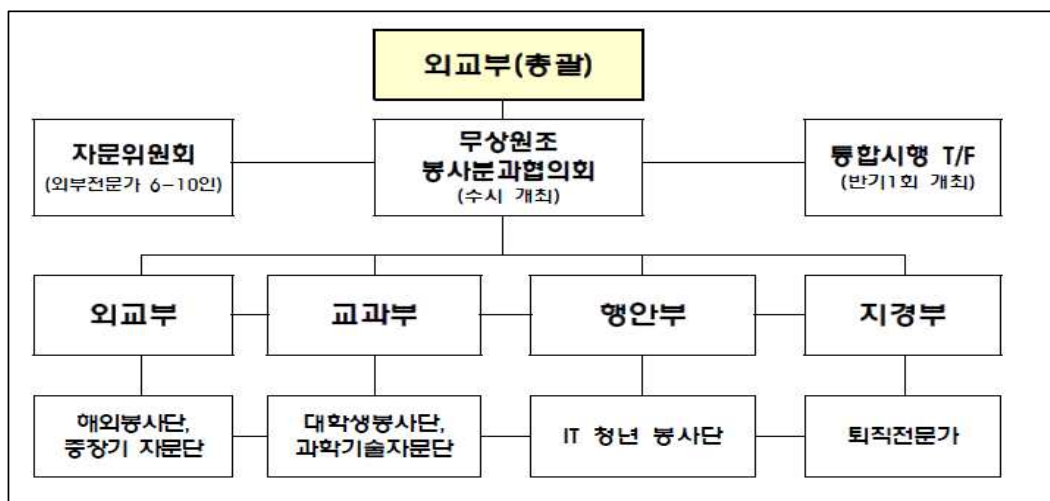
## 2. 2011~2013년도 추진 과정

2011년은 국제개발협력 종합시행계획이 처음으로 작성되어 국제개발협력위원회에서 의결된 해이다. 2010년 국제개발협력기본법 제 11조 및 동법 시행령 제 9조에 따라 연간 국제개발협력 사업의 규모, 운용 계획 및 주요 정책 추진 방향 등을 포함한 원조 분야 별 시행계획을 국제개발협력위원회에서 최종 확정하도록 제도가 마련되었다.

2011년도는 WFK의 통합 시행이 결정되어 통합이 실제로 시행된 첫 해로 WFK 봉사단은 801억원(4,032명)규모로 실시되었으며, 2009~2010년에 WFK에 통합된 KOICA 봉사단, IT청년 봉사단, 대학생 봉사단, 중장기자문단, 개도국 과학기술자문단, 퇴직전문가 봉사단 등으로 구성되어 있었다. 한편 2011년도 국제개발협력종합시행계획에 따르면 KOICA 외에도 총 5개 기관에서 54개 사업(817억원, 36개국)을 통해 봉사단 파견 사업을 실시하였다.

WFK로의 통합은 예산 통합, 정책 결정, 사업 시행의 세 측면으로 수행되었다. 예산 통합이란 사업 예산이 개별 부처로 각기 교부되지 않고 모두 KOICA로 교부되는 것을 의미한다. 한편 예산의 통합 후에도 훈련 장소 등의 제약으로 인하여 각 봉사단에 대한 국내 훈련 등은 개별적으로 이루어졌다. 둘째로 정책 결정 통합이란, <그림1>과 같이 교육과학기술부, 행정안전부 및 지식경제부 등이 참여하는 정책 협의회를 운영하는 것이다. 셋째로, 사업의 시행의 통합은 사업을 KOICA라는 전문 시행기관에 위임하여 WFK 통합 홈페이지, 공동 광고 등 단위 모집과 선발 및 홍보 절차 등을 일원화하는 것이다. 한편 국회예산정책처(2012)에 따르면 2011년의 예산 통합에도 불구하고 과거에 해당 사업을 주관했던 부처 별 산하 기관 및 유관 기관이 통합된 사업들을 지속 수행하였다.

[그림 3-2] WFK 통합운영체계(2011 종합시행계획)



2012년에는 총 4개 기관에서 11개(1,001억원, 4,300명 규모)의 봉사단 파견 사업이 진행되었다. 이 중 WFK 봉사단의 규모는 801억원(4,300명) 규모로 KOICA 봉사단 1,100명, IT청년봉사단 630명, 대학생봉사단 2,450명, 중장기자문단 50명, 개도국 과학기술지원단 20명, 퇴직전문가 30명 등으로 구성되었다. 외교부는 2012년도 국제개발협력위원회에서 파견국 선정 공통기준안·교육인프라 및 현지지원체계·공통귀국지원체계·통합

사업평가 등을 통해 실질적 통합을 강화하고자 하였다고 보고하였다.

2013년도에는 총 1,054억원 규모의 봉사단 파견 사업이 진행되었고, 이 중 WFK 봉사단의 규모는 801억원(4,492명) 규모였다. 한편 외교부는 2012년에 WFK에 통합되어 사업이 시행되고 있는 5개 부처의 7개 봉사단 사업의 통합에 대한 성과 점검을 실시하였다. 점검 결과 WFK 브랜드의 수원국에 대한 낮은 인지도, WFK 통합 비전·목표의 부재, 저조한 단·중기 통합 과제 달성률, 통합 사업 세부지침 준수에 대한 모니터링 및 성과관리 절차의 불분명함 등이 문제로 지적되었다. 이에 따라 외교부는 국제개발협력위원회에 WFK 통합 시행 로드맵 마련, WFK 사업 중기 계획(3~5년) 마련 등의 과제를 안건으로 제출하였다. WFK 통합 시행 로드맵이란 외교부와 타부처가 공동으로 수립하는 WFK 장기비전, 목표 및 통합의 원칙, 범위 등에 대한 계획이며, 중기계획이란 봉사분과협의회와 WFK통합시행 T/F를 중심으로 WFK 파견 규모, 국가 및 분야별 전략, 중장기 이행과제들을 포함하는 계획이다.<sup>7)</sup> 또한 외교부는 무상원조 관계기관협의회를 통해 관계부처와 협의하여 효과적인 운영방안을 마련 하겠다고 언급하였다.

---

7) 제14차 국제개발협력위원회 안건(2012.12.)

### 제 3 절 2014~2020년도 추진 과정

2014년부터는 국제개발협력위원회 종합시행계획의 작성 방식이 개별 시행기관의 사업들이 일일이 열거되는 형태로 변경되었다. 이에 따라 2014년부터는 특정 기관의 특정 사업의 심의 통과 여부 등 연차별 심의의 전개 방향을 세부적으로 살펴볼 수 있었다. 외교부는 매년 2월 경 개별 부처로부터 차년도 사업에 대한 시행계획서를 제출받아 검토하고, 무상원조관계기관협의회 등 협의체를 통해 개별 시행기관의 사업에 대한 검토의견을 제시하였다. 특히 봉사단 파견 유형의 사업에 대하여 WFK와의 통합을 촉구하는 검토 의견을 제시한 사업들도 존재하는 바, 2014~2020년도 시행계획 작성 시기까지는 외교부가 1차 통합 이후에도 남아있는 6개 부처의 8개 해외봉사단 파견 사업에 대하여 WFK로의 통합을 시도한 시기이다. 본 연구에서는 부처 차원에서 외교부와 협의를 통해 내용이 수정되었으리라 여겨지는 관찰 사항에 대하여만 조정의 추진과 관련된 정황으로 보고 진술하였다.

#### 1. 쟁점 사업

쟁점사업이란 WFK로의 1차 통합 추진 후에도 개별 시행기관에 남아있었던 해외 봉사단 파견 사업<sup>8)</sup>들로 봉사단 파견 유형 사업 및 기타기술협력 유형의 사업들이다. 먼저 봉사단 파견 유형이란 파견기간, 사업명칭, 파견 대상자와 무관하게 소정의 전문성을 가진 우리 인력을 현지에서 파견하는 유형의 사업이다. 한편 기타기술협력 유형이란 국내·외 교육성 워크숍 개최 등을 말한다.

매년 국제개발협력위원회에서 의결된 종합시행계획 및 중간 검토 문서인 무상원조관계기관협의회 회의 자료에서, 한번이라도 사업 유형이 봉사단 파견으로 기록된 적이 있는 사업은 총 6개 부처의 8개 사업이었다.

---

8) 무상원조 사업 유형 : 프로젝트, 프로그램, 개발컨설팅, 연수사업, 장학지원, 봉사단파견, 기타기술협력, 민관협력, 행정비용, 기타 등

사업의 명칭은 매년 조금씩 달라지기도 하였으나, 대부분의 사업은 2015년부터 최근의 명칭을 사용하게 되었으며, 해당 명칭을 기준으로 사업명을 정리하였다. 교육부의 사업은 현재의 명칭이 2017년도부터 드러나 2017년도의 명칭을 기준으로 정리하였다. 쟁점 사업별 개요는 아래와 같다.

### ① (보건복지부) 한방해외의료봉사단

개발도상국에 한방의료봉사단을 파견하여 한의학 진료를 통해 수원국의 환자를 치료하는 사업이다. 보건복지부가 인가한 민간 비영리사단법인인 대한한방해외의료봉사단(KOMSTA : Korean Medicine Service Team Abroad)이 수행하고 있다.

### ② (문화체육관광부) 해외문화예술봉사단

2005년부터 문화체육관광부에서 상호간 전통문화 이해제고 및 문화교류 기반 조성을 위해 추진해온 사업으로, 사물놀이, 전통무용, 판소리, 민요 등을 전공한 젊은 전통예술인을 선발하여 재외 한국문화원에 파견하여 전통예술 강습 및 공연을 실시한다. (재)전통공연예술진흥재단(KOTPA) 등이 수행하고 있으며, 매년 3~4개국에 대하여 12~15명 내외를 파견하였고, 2005~2017년까지 총 16개국에 157명을 파견하였다.

### ③ (국가보훈처)

#### 가. 6.25 UN참전국 의료봉사활동 지원

참전국에 대한 보은 및 상호 우호증진을 목적으로 6·25참전국 및 물자지원국 중 매년 저소득 2개 국가를 대상으로 연 2회 의료봉사활동을 실시하는 사업이다. 매년 민간의 의료 봉사 단체를 대상으로 사업자를 공모하여 사업 주관 기관을 선정하고 있다.

#### 나. 베트남 의료지원 사업

대한민국상이군경회와 베트남재향군인회 간 평화와 화해를 위한 민간 교류 협력 사업으로, 2010년에 광남성에 조성한 한-베트남 평화의 마을에 방문하여 상이 거주자에게 의료 봉사활동을 지원하는 사업이다. 본



사업은 마을이 완공된 2011년부터 시작된 것으로 보인다. 국가보훈처는 매년 본 사업을 상이군경회에 비공모 방식으로 위탁하며, 보훈복지의료공단이 의료 봉사를 후원하고 있다.

#### ④ (기상청) 개도국 지원 국제 기상전문인력 양성사업 (2017년 명칭)

기상 전문 인력을 양성하기 위한 국제기구 인턴 파견 사업으로, 매년 기상·기후 관련 학과 재학생과 졸업생을 연 30여명 내외로 선발하여 국내에서 4주 내외로 교육한 뒤, 약 15명을 기상·기후 관련 국제기구에 6개월 간 파견하는 사업이다. 2014년부터 실시되었으며 한국기상산업기술원(구 한국기상산업진흥원)에서 위탁·수행하고 있다.

#### ⑤ (공정거래위원회)

##### 가. UNCTAD 전문관 파견

UN산하 국제기구인 유엔무역개발회의(UNCTAD)에 공정거래위원회의 과장급 직원을 경쟁법 전문가로 파견하여 개도국을 대상으로 경쟁법 집행기술을 지원하는 사업이다. 한국제네바대표부와 UN 간 직원파견에 관한 양해각서를 체결하였고, 우리나라에서는 국제부담금을 납부하고 있다. 공정거래위원회에서는 파견자의 행정 경비 및 출장 경비를 직접 지원한다.

##### 나. 개도국 경쟁당국 전문관 파견

2008년 동아시아경쟁당국위원장회의 베트남 경쟁당국의 직무파견 요청 및 2010년 UNCTAD 회의 인도네시아 경쟁당국의 직무파견 요청에 따라, 개도국에 경쟁법 전문가를 파견하여 경쟁법 정책의 수립 및 운영을 지원하는 사업이다.

#### ⑥ (교육부) 교원해외파견사업

현직 교사 및 예비 교사를 개도국에 현지 정규학교에 1년 이내로 파견하여 수학, 과학, 컴퓨터 및 한국어 수업을 진행하는 사업이다. 교사는 주 5일 근무하고 주당 15~20시간 내외 전공 교과를 수업하며 기타 교육활동을 실시한다. 본 사업은 2013년부터 시작되어 교육부 산하의 국립국

제교육원(NIIED)에서 수행하고 있다.

위 사업들은 2014 종합시행계획부터 2020 종합시행계획 작성 시기 동안 발생한 공식 문건에서 한번이라도 봉사단 파견 유형으로 분류된 기록이 남아 있는 사업들이다. 관련 부처는 보건복지부, 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청, 공정거래위원회, 교육부의 총 6개 부처이다. 2014년 종합시행계획 작성 시기부터 2020년도 종합시행계획 작성 시기인 현재에 이르기까지 본 부처 및 사업들이 WFK로의 통합 이슈와 관련, 어떻게 존재하여왔는지 살펴보았다.

## 2. 2014년도 종합시행계획

종합시행계획에서는 사업의 명칭, 사업 유형, 총사업예산, 총사업기간, 해당 년도 예산, 신규/계속 사업 여부 등의 정보가 포함되었다. 2014년도에 KOICA의 WFK 봉사단 파견 사업은 1,102억원(4,735명) 규모였다.

[표 3-2] 2014년도 WFK 추진 현황

기관	사업명	예산(억원)
KOICA	해외봉사단(WFK)	1,101.5
	KOICA 다자협력 전문가 파견사업 (KMCO/KOICA Multilateral Cooperation Officer)	14.0

한편 KOICA에서 실시하지 않는 봉사단 파견 유형의 사업은 아래 문화체육관광부, 국가보훈처, 공정거래위원회의 3개 기관에 대하여 총 4건의 사업이 존재하였다.

[표 3-3] 2014년도 비KOICA 해외 봉사단 사업 현황

기관	사업명	예산(억원)
문체부	해외문화예술봉사단	1.2
국가보훈처	6.25전쟁 UN 참전국 의료봉사	0.8
	베트남 의료 봉사	0.9
공정위	개도국 경쟁당국 전문관 파견	0.10

### 3. 2015년도 종합시행계획

KOICA의 WFK 봉사단 파견 사업의 규모는 1153.07억원(5,780명) 규모로 지난해의 1,102억원보다 증가하였다. 2009~2010년의 시기에 통합되었던 행정안전부, 교육과학기술부 등의 사업들은 2014년도에는 모두 WFK라는 하나의 사업으로만 목록화되었으나, 2015년부터 사업별로 세부적으로 나뉘어져 시행계획에 목록화되었다. 2015년에 WFK에 통합된 쟁점 사업은 존재하지 않았다.

[표 3-4] 2015년도 WFK 추진 현황

기관	내역사업	예산(억원)
KOICA	월드프렌즈 KOICA 봉사단	799.03
	월드프렌즈 NGO 봉사단	65.58
	월드프렌즈 중장기자문단 (퇴직전문가)	151.57
	월드프렌즈 IT 봉사단	31.52
	월드프렌즈 과학기술지원단	24.45
	월드프렌즈 청년 봉사단	30.77
	월드프렌즈 청년 중기봉사단	34.29

한편 KOICA가 실시하지 않은 봉사단 파견 사업은 보건복지부, 문화체육관광부, 국가보훈처, 교육부, 공정거래위원회로 총 5개 기관 6건의 사업이었다.

[표 3-5] 2015년도 비KOICA 해외 봉사단 사업 현황

기관	사업명	15예산(억원)	총사업기간
보건복지부	해외한방의료봉사활동	3.9	'03-계속
문화부	해외문화예술봉사단	1.2	2005-계속
국가보훈처	6.25전쟁 UN 참전국 의료봉사	0.96	1년
국가보훈처	베트남 의료봉사활동 지원	0.96	1년
교육부	국제교육교류협력 활성화 (개발도상국 기초교육향상지원)	345.84 8.24	'67~계속 '13~계속
공정위	개도국 경쟁당국 자문관 파견	신규	0.12

#### 4. 2016년도 종합시행계획

2016년도에 KOICA의 WFK 봉사단 사업의 규모는 1178.33억원(52개국 4,778명)으로 2015년도보다 증가하였다. KOICA에서는 2016년도부터 WFK 사업 외에 개발도상국에 의료 인력을 파견하는 글로벌협력의료진 사업을 추진하였다. 2016년에 WFK에 통합된 쟁점 사업은 확인되지 않았다.

[표 3-6] 2016년도 WFK 추진 현황

기관	내역사업	예산(억원)
KOICA	월드프렌즈 KOICA 봉사단	854.51
	월드프렌즈 NGO 봉사단	65.58
	월드프렌즈중장기전문가 (퇴직전문가)	151.57
	월드프렌즈 IT 봉사단	31.52
	월드프렌즈 과학기술지원단	24.45
	월드프렌즈 청년봉사단	30.77
	글로벌협력의료진	19.93

한편 KOICA가 실시하지 않으나 종합시행계획에 포함된 봉사단 파견 사업은 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청, 공정거래위원회 등의 사업들이었다.

[표 3-7] 2016년도 비KOICA 해외 봉사단 사업 현황

기관	사업명	예산(억원)
보건복지부	한방해외의료봉사활동	3.96
국가보훈처	참전국 의료봉사활동 지원(캄보디아)	0.45
	참전국 의료봉사활동 지원(인도)	0.45
	베트남 의료봉사활동 지원	0.92
공정위	UNCTAD 전문관 파견	1.38
지방자치단체	(서울)개도국 보건의료 교류지원	0.70
	(대구)국제기능봉사활동	0.20
	(경남) 몽골 항울구 농업기술현지도 교육	0.11
	(충남)새마을 해외봉사단 운영	-
	(울산)베트남칸호아성의료봉사단파견	0.50

## 5. 2017년도 종합시행계획

KOICA의 WFK 봉사단 파견 사업의 규모는 1308.6억원 규모로 전년도의 1178.33억원보다 증가하였다. KOICA의 사업 중에는 국제기구 전문인력 파견 다자협력전문가(KMOC) 사업과 KOICA 봉사단원의 사전 교육장 건립을 위한 영월교육원 2단계 사업이 새로이 포함되었다. 2017년에 별도로 WFK에 통합된 쟁점 사업은 확인되지 않았다.

[표 3-8] 2017년도 WFK 추진 현황

세부사업	내역사업	예산(억원)
해외봉사단 및 국제개발협력 인재양성 (ODA)	월드프렌즈 KOICA 봉사단, NGO봉사단	838.38, 67.54
	월드프렌즈 자문단, IT봉사단, 과학기술지원단, 청년봉사단	151.57, 25.22, 24.45, 24.62
	ODA 청년인턴	107.11
	KOICA 다자협력전문가(KMCO)	14.23
	글로벌 협력의료진	37.84
	영월교육원 2단계 사업	17.60

2017년도에 시행계획에 포함된 WFK가 아닌 봉사단파견 사업은 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청, 공정거래위원회 등의 12건의 사업이다.

[표 3-9] 2017년도 비KOICA 해외 봉사단 사업 현황

기관	사업명	예산(억원)
문체부	해외문화예술봉사단	1.14
국가보훈처	참전국 의료봉사활동 지원(캄보디아)	0.45
	참전국 의료봉사활동 지원(인도)	0.45
	베트남 의료봉사활동 지원	0.92
기상청	개도국 지원 국제 기상전문인력 양성	0.48
공정위	UNCTAD 전문관 파견	1.13
지방자치단체	부산해외봉사단 파견 봉사	0.66
	국제기능봉사활동	0.30
	개도국 의료보건 봉사Ⅱ	0.20
	개도국 의료보건 봉사Ⅰ	1.50
	개도국 의료봉사단 파견	0.50

## 6. 2018년도 종합시행계획

2018년도 종합시행계획에서 KOICA의 WFK 봉사단 파견 사업의 규모는 1291.9억원 규모로 전년 대비 증가하였다. KOICA의 봉사단 파견 사업에는 ODA 사업 기관·기업·NGO에서 일정 기간 근무하는 ODA 영프로페셔널 사업, KOICA 해외사무소에 청년을 파견하여 현지 실무 경험을 제공하는 개발협력코디네이터 사업이 포함되었다. 한편 2018년에 WFK에 추가 통합된 쟁점사업은 확인되지 않았다.

[표 3-10] 2018년도 WFK 추진 현황

세부사업	내역사업	예산(억원)
해외봉사단 국제개발협력 인재양성 (ODA)	월드프렌즈 KOICA 봉사단	860.93
	월드프렌즈 IT, 과학기술지원단, 청년봉사단, 자문단	25.22, 24.45, 19.70 151.57
	ODA 영프로페셔널	79.10
	KOICA 다자협력전문가(KMCO)	23.45
	글로벌협력의료진	47.30
	개발협력코디네이터	12.22
	월드프렌즈 영월교육원 2단계 사업	31.22
	사업행정비	16.70

한편 2017년도 종합시행계획에는 존재하였던 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청의 사업은 포함되지 않았고, 공정거래위원회와 교육부의 사업은 기타기술협력 유형으로 분류되어 포함되었다. 결국 봉사단 파견 사업은 지방자치단체를 제외하고 KOICA 사업만이 존재하였다.

[표 3-11] 2018년도 비KOICA 해외 봉사단 사업 현황

기관	사업명	예산(억원)
지방자치단체	(부산)해외봉사단 파견	0.6
	(대구)국제기능봉사활동	0.30
	(대구)해외의료봉사Ⅱ	0.30
	(대구)해외의료봉사Ⅰ	1.50
	(울산)개발도상국 의료봉사단 파견	0.50

## 7. 2019년도 종합시행계획

KOICA의 WFK 봉사단 파견 사업의 규모는 1556.5억원 규모로 2018년 보다 증가하였다. 2019년도에는 쟁점 사업 중 보건복지부의 해외한방의료봉사단 사업이 최초로 ‘월드프렌즈 한의약해외의료봉사단 파견사업’으로서 WFK에 통합되었다.

[표 3-12] 2019년도 WFK 추진 현황

세부사업	내역사업	예산(억원)
해외봉사단 및 국제개발협력 인재양성 (ODA)	월드프렌즈 KOICA 일반, NGO봉사단	614.07, 96.27
	월드프렌즈 KOICA 대사협, UNV, 월드프렌즈 IT 봉사단(NIA), 과학기술지원단(NRF), KUCSS(대사협), PAS 대학생, 월드프렌즈 KOICA자문단, NIPA자문단	40.57, 7.64, 22.80, 29.55, 14.30, 3.80, 55.88, 95.69
	<b>월드프렌즈한의약해외의료봉사단(KOMSTA)</b>	<b>1.76</b>
	KOICA ODA 영프로페셔널-해외 사무소	36.63
	KOICA ODA 영프로페셔널-사업수행 기관	46.83
	KOICA 다자협력전문가(KMCO)	30.15
	글로벌협력의료진	47.30
	개발협력코디네이터	48.86
	월드프렌즈 영월교육원 2단계 사업	43.56
	월드프렌즈 KOICA 일반봉사단 사업행정비	184.93

2019년 KOICA가 아닌 타기관에서 추진하는 해외 봉사단 파견 사업은, 2018년 시행계획과 동일하게 지방자치단체의 사업만이 존재하였다.

## 8. 2020년도 종합시행계획

2019년 6월 1차 의결된 2020년도 국제개발협력종합시행계획에서 KOICA의 봉사단 파견 사업 현황은 2019년도 종합시행계획의 내용과 거의 유사하였다. 한편 KOICA가 아닌 기관에서 실시되는 봉사단 파견 사업은 2018·2019년과 동일하게 지방자치단체의 사업만이 포함되었다.

## 제 4 장 분석 결과 및 논의

2014년~2020년도 종합시행계획의 작성이 이뤄지는 시기 동안 KOICA가 아닌 개별 부처가 추진해오던 봉사단 파견 사업들은 모두 봉사단 파견 사업 유형에서 사라지게 되었다. 이는 국제개발협력의 정책 조정 네트워크에서 네트워크의 주관 부처인 외교부가 타 부처의 사업들에 대하여 정책 조정을 시도한 결과이다. 이에 본 장에서는 개별 부처들이 분석모형틀에서 제시한 정책 조정 영향 요인(고유 정책 관점 내재화 정도, 영역권 다툼 성향, 대통령·외교부 리더십)에 대하여 각기 어떠했는지 알아보고, 요인에 기인한 부처 별 대응 전략 및 조정 결과를 기술하였다.

### 제 1 절 보건복지부의 정책 조정 참여 활동

#### 1. 영향 요인 분석

##### 1) 정책 관점 내재화 정도

###### ① 전담 사업 수행 기관 존부

보건복지부는 <한방해외의료봉사단> 사업을 민간의 비영리사단법인인 대한한방해외의료봉사단(이하 KOMSTA)에 위탁하였다. KOMSTA는 1993년에 국내·외 한의학 의료 봉사 단체로 조직되어 1998년에 사단법인으로 보건복지부 인가를 받았다. 조직 목적은 봉사 이외에 해외 의료 인력 파견 및 의료기관 설치 운영, 한의학 세계화 사업 등이다. KOMSTA는 보건복지부로부터 위탁받는 4억원 규모의 사업 외에도 회원의 회비, 포스코 나눔 재단 후원 등을 통해 매년 7~10회 이상의 해외한방의료지원활동을 실시하고 있다. 한편 KOMSTA의 사업 건수 및 조직 규모 등으로 보아, 조직 운영 및 사업 추진 등에서 보건복지부에 크게 의존하고 있는 것으로 보이지는 않는다.



## ② 고유한 정책 자원 활용 여부

대한한방해외의료봉사단(KOMSTA)은 보건복지가족부가 인가한 비영리 사단법인으로 보건복지부가 정관을 승인하고 있다. 한의사는 보건복지부의 정책과 관련한 고객집단이기 때문에, 한의학 해외의료봉사단은 보건복지부가 자신들의 고객 집단을 활용하는 사업이라 볼 수 있다.

해당 비영리 사단법인과 보건복지부의 관련성을 더욱 명확하게 파악하기 위해 이사회의 운영 및 정관을 살펴보았다. 법인의 의결기관은 총회로, 임원의 선임, 정관의 개정, 예·결산 승인, 사업 계획 등을 승인하며, 이사회는 업무의 집행, 사업 계획의 수립 운영, 예·결산 작성 등을 심의·의결한다. 법인은 출연된 기본재산과 보통재산을 보유하며, 재원으로서는 정부 등의 보조금 등이 있을 수 있음을 명시하고 있다. 한편 국고 지원 사업에 대하여 이사회와 총회의 승인 전 주무 관청의 승인을 받아야 한다고 규정한 바, 보조금법에 따른 최소한의 사업 계획서 제출 등에 관한 내용으로 보인다. 또한 정관의 변경 시 주무 관청의 승인이 필요하다. 한편 43조의 법인 해산 시 잔여재산은 국가가 아닌 유사 목적의 비영리 법인에 귀속되도록 하였다. KOMSTA는 보건복지부가 정관을 승인하기는 하나, 임원 등의 선임에 보건복지부의 승인 절차가 별도로 필요치 않은 점, 보조금법에 따른 최소한의 보조금 집행 계획 등에 대한 절차만이 정관에 규정되어 있는 점, 조직의 실질적인 활동이 보건복지부의 법인 승인 이전부터 이미 이루어지고 있었던 점, 해산 시 잔여 재산이 국고에 귀속되지 않는 점 등으로 미루어 보아, 본 조직의 운영에서 보건복지부에 대한 의존성은 아주 크지 않은 상태일 것이라 판단된다.

## ③ 사업 관련 이익단체 존부

사업의 존속 또는 현재의 추진 방식 하에서 이익을 취하는 집단이 사업의 지속 추진 등과 관련한 의사 표시를 하는지에 대하여 검토하였다. KOMSTA가 2017년까지 보건복지부로부터 교부받았던 보조금은 2016년 기준 3.96억원 규모였으나, 2019년 KOICA에서 추진 중인 WFK에 통합된 후의 예산은 1.96억원으로 규모가 약 50%로 감소하였다. 보조금의 액수

는 크게 줄었으나 KOMSTA는 포스코 1% 나눔 재단 등 복수의 후원처를 두고 있어 KOMSTA가 보건복지부가 본 사업을 추진하는 데에 강한 이익 집단으로서의 역할을 했으리라 보기는 어렵다.

#### ④ 소결

결국 보건복지부는 본 사업에 대하여 전담 수행 기관이 있으나 민간 비영리사단법인이고, 고유한 정책 자원을 활용하고 있으나 밀접한 관계를 맺고 있다고 보기는 어려우며, 이익이 결부된 집단도 특별히 존재하지 않는 것으로 보인다. 따라서 보건복지부와 KOMSTA의 조직 내부적 관점이 밀접하게 연관되거나 서로 반드시 유사할 것이라 보기는 어렵다. 즉 보건복지부와 KOMSTA가 단단한 결속체를 형성하여 네트워크 내에서 타 부처와의 강한 관점의 단절적 참여자의 입장을 구성하지는 않았을 것이라 생각되며, 부처 고유 정책 관점 내재화 정도는 높지 않다.

## 2) 영역권 다툼 성향

### ① 예산의 액수 및 비중

보건복지부 사업의 예산은 아래와 같이 변화하였다. 쟁점 사업의 예산은 4억원 내외이며 보건복지부의 전체 ODA 사업에서 차지하는 비중은 1% 내외로 우선순위를 점하고 있다고 볼만한 정황은 존재하지 않았다.

[표 4-1] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019)

년도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
예산(억원)	3.6	4	4.0	-	-	-
전체예산(억원)	349.4	337.18	416.2	493.3		
비중(%)	1	1.18	1	-	-	-

### ② 사업 관련 기성사실 발생 정도

기성사실의 발생 정도는 사업 수행 기간이 긴 정도와 국내 이해관계자의 발생 정도로 파악하고자 한다. 본 사업은 1999년부터 시작된 것으로 보이며 사업에 대한 지원이 중단된 2016년도에는 총 17년간 실시된 상태였다. 한편 본 사업을 둘러싼 국내 이해관계자는 그리 많지 않다고 보이

는 바, 본 사업은 국내 의료봉사단체가 해외에서 봉사활동을 수행하는 형태로 매년 동일한 단체 소속의 봉사단원이 파견되는 형태이기 때문이다. 즉 파견자가 동일하기 때문에 사업의 수행 기간이 긴 것과 무관하게 그 수가 지속적으로 증가하지는 않았으리라 생각된다.

### ③ 중점 정책 영역 해당 여부

한의학은 보건복지부의 정책 영역이나, 관련 해외 의료 봉사는 중점 정책 영역일 가능성이 낮다. 즉, 본 사업은 한의학을 통한 해외 의료 봉사를 실시하는 단체를 지원하는 목적 이외에 다른 정책적 목적을 가지고 추진되고 있다고 보이지 않는다.

## 3) 리더십

### ① 대통령의 리더십

2017년도 시행계획을 위한 국제개발협력위원회는 이례적으로 1차 의결(5월) 이후 1회 추가 개최·의결(8월)되었다. 1차 의결이 끝난 후 5월에 이뤄진 대통령의 해외 순방을 계기로 총 4개 부처에 대하여 약 220억원 규모의 12개 신규 사업이 발굴되었기 때문이다. 국제개발협력위원회의 2017년 국제개발협력 종합시행계획 수정(8월)에 따르면 “VIP 순방 후속 조치 사업만을 수정안에 반영” 한다고 언급하고 있다. 보건복지부는 에티오피아, 우간다, 몽골에서 연 40여명을 2주간 초청 연수하는 사회복지 국제교류 및 협력지원 사업을 신규로 추진하게 되었다. 정상 회담 후속 조치로 발굴된 사업은 범부처적으로 관리되어 기획재정부에서도 사업비 편성에 대한 요구를 받으므로, 부처에 대하여 기존 사업 중 일부의 구조 조정을 요구했을 가능성이 있다. 한편 보건복지부 차원에서는 부처의 예산 요구안을 기획재정부에 제출하던 시점에 신규 사업의 예산 반영을 위하여 기존 사업의 일부를 포기하였을 가능성도 생각해 볼 수 있다. 결국 2017년 국제개발협력 종합시행계획 최종 의결(12월)에서는 보건복지부의 ‘사회복지정책 수립 및 관리활동’이 2.62억원 규모로 포함되었고, 보건복지부의 ‘한방해외의료봉사활동’ 사업은 존재하지 않았다.

보건복지부의 ‘한방해외의료봉사활동 한의학해외공공보건사업’ 사업이 1차 의결(5월) 당시에는 존재하였으나 최종 의결(12월)시에는 삭제된 바, 대통령의 해외 순방 후속 조치라는 요소가 조정 과정에서 크게 영향을 미친 것으로 생각된다.

## ② 외교부(주관부처)의 리더십

외교부는 보건복지부 사업에 대하여 2016년도 종합시행계획 1차 검토에서 ‘부적격 및 WFK와의 통합 필요’라는 의견을 제시하여 정책 조정 과정을 시작하였으나, 최종 의결에서는 해당 사업이 포함되면서 의견을 관철하지 못하였다.

한편 2017년도 종합시행계획 1차 검토에서 외교부는 2016년과는 달리 보건복지부 사업에 대해 별도의 의견을 제시하지 않았고, 1차 의결에도 보건복지부의 사업이 포함되었다. 외교부의 검토 의견이 2016년과 2017년도 종합시행계획에서 각각 달라 일관성이 결여된 측면이 존재하는 것으로 보인다. 한편 2차 의결에서 보건복지부의 사업이 삭제되었으나, 이는 외교부의 정책 조정 성과라고 보기는 어렵다.

[표 4-2] 보건복지부 영향요인 분석 요약

대분류	소분류	분석 내용
정책 관점 내재화 정도	전담 수행 기관	대한한방해외의료봉사단 KOMSTA (보건복지부 허가 비영리 사단법인)
	고유 정책 자원 활용	한 의사단체
	이익 단체	없음 (보조금 액수 소규모, 복수 후원처 존재 등)
영역권 다툼 성향	예산 비중	액수가 작고, 1% 내외의 비중
	기성 사실	17년, 국내 수혜자 증가하지 않음
	중점 영역	해당 없음
리더십	대통령	대통령의 해외 순방 후속조치로 사업 구조 조정
	외교부	- 2016년에 WFK와의 통합 이슈를 처음 제시 - 2017년에는 입장을 번복해 걱정하다고 검토함

## 2. 보건복지부의 전략

보건복지부는 쟁점 사업과 관련하여 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였다. 2014~2015년은 외교부가 사업에 대하여 WFK와의 통합과 관련한 이슈를 제기하기 이전 시기로 사업은 종합시행계획에 프로그램 및 봉사단 파견 유형의 사업으로 포함되어 있다.

[표 4-3] 2014-15년 국제개발협력 종합시행계획

년도	사업명	사업 형태	총사업기간	예산(억원)
2014	한방 해외의료봉사 지원사업	프로그램	'03-계속	3.6
2015	해외한방의료봉사활동	봉사단파견	'03-계속	3.9

2016년에 보건복지부는 1차 검토의견에서 외교부로부터 ‘부적격-WFK와의 통합 필요’ 검토 의견을 받았다. 그러나 최종 의결본에는 사업이 포함된 바, 보건복지부와 외교부 간 실무적인 논의를 통해 1차 검토의견 이후 최종 검토 의견이 적정으로 변경되었으리라 생각된다.

2017년의 경우 2016년과 달리 외교부는 1차 검토의견에서 사업에 대한 부적정 검토 의견을 제기하지 않았고, 1차 의결(6월)에서도 사업이 포함되었다. 이는 보건복지부와 외교부 간 선제적인 실무 협의 및 사업의 설명을 통한 결과였을 가능성이 있다. 그러나 대통령의 해외 순방 이후 이뤄진 2차 의결(8월)에는 사업이 삭제되었다. 사업의 폐지는 5월에 이루어졌던 대통령의 해외 순방에 따라 신규 후속 과제가 발굴되면서 기존 사업을 구조조정하게 된 것에 기인한다고 생각된다. 2016년 2월에 보건복지부가 쟁점 사업을 이전과 동일하게 신청하였고 1차 의결본(2016.5.)에도 해당 사업이 의결본에 포함이 된 상태였다는 점을 감안할 때, 결국 대통령 해외 순방 후속 조치라는 대통령 리더십에 대한 보건복지부의 순응 차원에서 위와 같은 사업의 조정이 이뤄진 것이라 추측된다. 보건복지부는 본 사업을 수행하는 데에 따르는 이득보다, 리더십의 요구에 순응하는 것이 부처 차원에서 더 합리적인 결정이라 판단하여 이와 같은 전략을 수립하였을 가능성이 있다.

[표 4-4] 보건복지부의 전략

단계	전략의 내용
과정	외교부와 협의 지속 추진
결과	대통령 해외 순방 후속 조치, 사업 구조 조정 및 사업 포기

### 3. 조정 결과

위 보건복지부의 사례에서는 대통령의 해외 순방으로 인한 사업의 구조 조정이 결정적인 역할을 하였으며, 이에 따라 사업이 WFK 봉사단 파견 플랫폼으로 통합되는 결과에 이르렀다.

[표 4-5] 보건복지부의 조정 계기 및 결과

조정 계기		조정 결과
대통령 해외 순방 후속 조치 및 보건복지부의 자체적인 사업 구조 조정	⇒	WFK봉사단 파견 사업으로 통합

2018년 국제개발협력위원회 회의록 및 의결본에는 보건복지부의 쟁점 사업이 모두 포함되어 있지 않아 2018년도부터 보건복지부는 더 이상 본 사업과 관련하여 ODA 정책 조정 네트워크에 참여하지 않은 것으로 보인다. 한편 보건복지부는 ODA사업으로서만이 아니라 부처 내에서 완전히 해당 사업을 포기한 것으로 보이는 바, 2017, 2018, 2019년도에 해당 사업 예산은 보건복지부의 예산서에 존재하지 않았다.

한편 보건복지부의 한방해외의료봉사활동 사업을 추진하던 주체인 대한해외의료봉사단(KOMSTA)은 2018년 6월부터 홈페이지의 봉사 단원 모집 공고에 WFK라는 단어를 추가하여<sup>9)</sup> KOICA의 WFK 사업 명칭을 이용하기 시작하였다. 보건복지부에서 KOMSTA에 대하여 KOICA의 플랫폼을

9) <2018년도 WFK한방봉사단 캄보디아 한의약해외의료봉사단 모집공고. 게시일자(2018.6.11.)>

활용하기를 독려하였을 수도 있으나, KOMSTA에서 의료봉사활동을 위한 국고보조금을 교부받기 위해 KOICA의 플랫폼 내에 편입되도록 자원하였을 가능성도 존재한다. 또한 2019년도 종합시행계획 의결본(2019.1.)에서 외교부의 사업 계획 목록에 <월드프렌즈 한의약해외의료봉사단 파견사업(KOMSTA)>가 추가된 것을 확인하였다. 결국 보건복지부의 해외한방의료봉사단 사업은 KOICA의 플랫폼에서 수행되는 사업으로 변경되었다. 보건복지부는 사업 실시를 중단하였으며 사업을 위탁받아 수행하던 KOMSTA는 KOICA 플랫폼에 한의약 의료봉사단으로서 포함되어 활동하게 되었다. KOMSTA의 모든 사업이 WFK 사업인 것은 아니나, 보건복지부에서 국고보조금을 교부받아 수행하던 방식의 정부 수탁 사업은 KOICA의 플랫폼을 활용하게 되었음을 확인하였다.

## 제 2 절 문화체육관광부의 정책 조정 참여 활동

### 1. 영향 요인 분석

#### 1) 정책 관점 내재화 정도

##### ①전담 사업 수행 기관 존부

본 사업은 2018년도까지 (재)전통공연예술진흥재단(이하 KOTPA)을 통해 수행되었다. KOTPA는 문화체육관광부 소속 민간 비영리법인(공공재단)으로 2007년 설립되어 전통예술의 전승·보급 및 대중화, 전통문화콘텐츠 개발, 신진인력 양성, 해외 홍보 활동 분야의 사업을 수행하는 조직이며 문화체육관광부로부터 보조금을 교부받는 단체이다.<sup>10)</sup> 한편 2019년부터는 한국국제문화교류진흥원(이하 KOFICE)에서 본 사업을 수행하고 있다. KOFICE는 문화체육관광부로부터 인가받은 비영리 재단법인으로 2003년 설립되어 2018년 문화체육관광부 국제문화교류사업 전담기관으로 지정되었다. 주요 사업 분야는 문화산업현황 등 연구, ODA, 제한 외국인 유학생 및 다문화 청소년 지원 등 문화 교류 사업이다.

KOTPA는 문화체육관광부 산하의 민간 비영리법인으로서 전통 문화의 보급 등의 목적에 따라 사업이 발굴된 2005년부터 2017년까지 지속적으로 해외문화예술봉사단 사업을 위탁받아 실시하였으므로 본 사업은 전담 수행기관이 있다고 볼 수 있다. 한편 2019년부터 사업을 실시 중인 KOFICE도 문화체육관광부 소관의 비영리재단법인으로서 문화 산업의 교류를 목적으로 설립되었고 2018년에는 문체부 국제문화교류사업 전담기관으로 지정되는 등, 본 사업이 2019년도부터 본 기관에서 수행되도록 이뤄진 것은 문화체육관광부에서 전담 기관으로 수행하도록 하려는 의지가 있는 것으로 추측할 수 있다.

---

10) 2017년 기준 정책보조금(7,692백만원) 및 기타보조금(2,524백만원)을 교부받아 수입으로 활용(재)전통공연예술진흥재단 홈페이지 경영공시)



## ② 고유한 정책 자원 활용 여부

본 사업은 부처의 고유한 정책 자원을 활용하는 사업이라 볼 수 있다. 첫째로, 대금, 장구, 사물놀이 등 전통 문화 관련 분야의 학사 및 석사 과정 재학생과 졸업자를 파견하여 사업의 수행 자원으로 활용하고 있기 때문이다. 문화체육관광부는 전통문화 진흥, 공연예술인의 양성 지원 업무 등을 수행하고 있어, 관련 학과의 전공생을 정책의 고객 집단으로 보유하고 있다.

둘째로, 본 사업은 재외한국문화원이 설치된 국가에 파견하는 사업으로서, 재외한국문화원을 파견 사업의 근거지로 활용하여 파견자들이 한국의 전통문화를 강습하고 공연하도록 되어 있다. 해외문화원은 2019년 현재 전세계에 총 32개원<sup>11)</sup>이 설립되어 있으며 문화체육관광부에서 한국 문화의 우수성 등을 알리기 위해 지속 설립하여 전시실, 강의실 등을 갖추고 문화 강좌와 공연 행사 등을 개최하고 있다. 파견단은 재외한국문화원에 약 8월부터 11월까지 파견되어 전통 악기 등을 가르치거나 문화원의 요청 하에 현지에서 공연 행사를 개최한다. 재외한국문화원이 일회성 공연이나 행사 위주의 사업이 아닌 지속적인 강습 및 현지 예술가들과의 네트워크 구축이 가능하도록 지원하기 위해 이와 같은 형태로 사업이 운영되는 것으로 보인다.

## ③ 사업 관련 이익단체 존부

본 사업은 젊은 전통예술인의 해외 경험 축적을 독려하고, 전통 예술 분야의 인프라 구축(한국문화원의 운영)에도 기여하기 위한 사업이다. 한편 문화체육관광부에서는 한국문화원의 운영 재원 및 인력 부족<sup>12)</sup>으로

---

11) 유럽 10개원(벨기에, 러시아(모스크바), 독일, 헝가리, 프랑스, 폴란드, 터키, 영국, 스페인, 이탈리아), 북미 4개원(뉴욕, 워싱턴, LA, 오타와), 남미 3개원(브라질(상파울루), 멕시코, 아르헨티나), 아시아 11개원(북경, 베트남, 호주(시드니), 동경, 필리핀, 태국, 인도네시아, 인도, 오사카, 상해, 홍콩), 중동/아프리카 3개원(나이지리아, 이집트, 아랍에미리트), CIS 1개원(카자흐스탄)

12) 개소 당 예산(2017) : 한국 17억원, 중국 23억원, 일본 26억원, 영국 84억원  
개소 당 인력(2017) : 한국 9명, 중국 15명, 영국 20여명, 일본 90여명

인한 다양한 콘텐츠 제공 및 사업 추진 상 어려움에 대응하여 예산 확대 및 전시 공연 등 전문 인력을 ‘22년까지 30% 수준으로 증가시키고자 하는 계획을 수립한 바 있다.<sup>13)</sup> 이정희(2009)도 재외문화원의 사업비 부족으로 인한 프로그램 운영 구상의 어려움을 지적하고 해결방안으로 해외문화예술봉사단 사업, 대학생 인턴파견, 권역별 전문가 파견, 문화PD 파견 등 사업의 확대를 제안한 바 있다.<sup>14)</sup> 위 상황으로 미루어보아, 문화체육관광부의 본 사업은 전문 인력의 수급이 필요한 재외문화원에서 어느 정도의 이해관계를 가지고 있다고 볼 여지도 존재한다.

#### ④ 소결

본 사업은 전담 사업 수행 기관이 존재하며, 관련 전공 학생 및 한국 문화원 등 고유한 정책자원을 활용하고 관련 이익 집단으로는 한국문화원 운영 관련 문제와 결부되어 있다.

## 2) 영역권 다툼 성향

### ① 예산의 액수 및 비중

본 사업은 매년 1~2억 내외의 예산이 편성되는데 문화체육관광부에서 실시하는 무상원조 사업 가운데에서도 1% 내외의 비중을 차지하는 사업으로서 그 규모가 매우 작은 사업이다. 2017년 기준으로 문화체육관광부의 ODA 사업의 유형은 초청연수사업 57.1%, 장학지원 25.8%, 기타기술협력 5.3%의 비중을 차지하였으며, 유일한 봉사단 파견 사업인 본 사업은 약 1%의 비중을 차지하였다.

[표 4-6] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019)

년도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
예산(억원)	1.2	1.2	2.42	1.1	-	-
전체예산(억원)	109.75	115.08	128.12	110.8	-	-
비중(%)	1	1	1.9	1.0	-	-

13) 2018년도 주요 업무계획(문화체육관광부, 해외문화홍보원)

14) 이정희, 문화다양성 측면에서 바라본 재외한국문화원의 개선방안, 해외 문화 예술 봉사단 사업을 중심으로, 2009 전문사학위논문 보완

## ② 사업 관련 기성사실 발생 정도

본 사업은 2005년에 해외전통문화예술봉사단으로 시작되어 2017년도까지 약 13년 간 수행되었으며 이는 상당히 긴 기간이라 볼 수 있다. 또한 본 사업이 ODA 사업으로 실시된 마지막 해인 2017년까지 파견된 예술단원은 총 16개 국가에 157명이며, 이에 따라 본 사업에 의거하여 발생된 국내 이해관계자는 150명 내외의 학부·석사 과정 재학생과 졸업생 등임을 고려할 때 이해관계자의 수가 많거나 결집력이 높다고 보기는 어렵다. 그러나 이를 통해 볼 때, 문화체육관광부의 본 사업에 대한 영역권 다툼 성향은 그리 크지 않을 것으로 생각된다.

## ③ 중점 정책 영역 해당 여부

본 사업은 문화체육관광부의 정책 고객 집단인 관련 학과 전공 학생에 국제교류 경험 기회를 제공하면서, 문화체육관광부 산하 재외한국문화원의 현지 강좌 운영 및 공연 개최 등을 지원하는 형태로 볼 수 있다. 즉 문화체육관광부의 정책 자원 두 가지를 상호적으로 활용하여, 국내 전공 학생의 글로벌 역량 강화 지원 및 한국문화원의 내실 있는 운영의 두 가지 목적을 모두 달성할 수 있도록 이뤄지는 사업으로 어느 정도 문화체육관광부 내에서 정책적 중요성을 가지리라 생각된다.

## 3) 리더십

### ① 대통령의 리더십 : 없음

### ② 외교부(주관부처)의 리더십

외교부는 문화체육관광부 사업에 대하여 2016년도 1차 검토의견(무상원조관계기관협의회, 2015.4.)에서 ‘부적격 및 WFK와의 통합 필요’ 검토의견을 제시하여 WFK와의 통합에 관한 조정 과정을 시작하였다. 그러나 2016년도에 문화체육관광부의 사업은 최종적으로 종합시행계획에 포함되어 외교부의 1차 검토의견은 관철되지 못하였다.

한편 2017년 외교부는 1차 검토의견(2016.4.)에서 전년도와 달리 별도의 검토의견을 표시하지 않았다. 외교부는 2016년 무관협에서 동일 사업

에 대하여 WFK와의 통합 필요성으로 인하여 부적격이라는 검토의견을 제시한 것과는 일관되지 않은 입장을 보였다.

그러나 외교부는 2018년도 시행계획부터 갑작스럽게 쟁점을 전환하여 ‘한국전통음악 전공자를 파견하는 본 사업은 OECD DAC 기준에 따른 ODA 사업의 내용에 해당하지 않는다’는 의견을 제시하고 사업에 대하여 부적정을 통보하였다. 외교부는 본 사업이 국제개발협력기본법의 국제개발협력사업의 목적인 개발도상국의 빈곤 감소 및 삶의 질 개선 등을 목적으로 한 사업이 아니라는 점을 지적한 것으로 보인다. 본 사업은 엄밀히 개발도상국에 한국의 전통 문화를 홍보하면서 국내의 전통문화 전공자에게 글로벌 경험 기회를 제공하기 위한 프로그램의 속성을 크게 가지기 때문이다. 이에 따라 외교부의 검토 결과는 어느 정도 타당한 측면이 있다. 그러나 일정 부분 일관성을 결여하고 있는 바, 앞에서 살펴본 바와 같이 본 사업은 2018년도 이전에도 지속 추진되어왔으며 2016년에는 봉사단 파견 사업으로 WFK와의 통합이 요구되었던 사업이나, 금년도에는 ODA 성격의 사업이 아니라고 검토되었기 때문이다. 이는 종래 검토 의견과는 상당히 다른 방향으로서, 외교부 차원에서 본 사업 삭제를 위하여 비ODA 사업이라는 새로운 검토의견을 제시했을 가능성을 생각해 볼 수 있다.

[표 4-7] 문화체육관광부 영향요인 분석 요약

대분류	소분류	분석 내용
정책 관점 내재화 정도	전담 수행 기관	전통공연예술진흥재단 KOTPA (소속 공공재단) 한국국제문화교류진흥원 KOFICE (소관 비영리재단법인)
	고유 정책 자원 활용	전통 문화 전공 학·석사 재학생·졸업자 재외한국문화원(파견사업 근거지)
	이익 단체	재외한국문화원(프로그램 운영 인력 확보)
영역권 다툼 성향	예산 비중	규모 작으며, 1% 내외 차지
	기성 사실	13년 내외 실시, 수혜자 150명 내외
	중점 영역	재외 문화원 정책과 결부됨
리더십	대통령	없음
	외교부	비ODA성격이라 검토하여 부적정 검토함

## 2. 문화체육관광부의 전략

2014~2015년은 외교부가 사업에 대하여 WFK와의 통합에 관한 조정을 제기하기 전 시기로, 문화체육관광부는 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였고 큰 이슈 없이 사업이 최종적으로 의결되었다.

[표 4-8] 2014-15년 국제개발협력 종합시행계획

년도	사업명	사업 형태	총사업기간	예산(억원)
2014	해외문화예술봉사단	봉사단파견	-	1.2
2015	해외문화예술봉사단	봉사단파견	2005- 계속	1.2

문화체육관광부는 보건복지부와 마찬가지로 2016년도 무관협 1차 검토 의견에서 외교부로부터 처음 ‘부적격 및 WFK와의 통합 필요’라는 검토 의견을 받았으나, 외교부의 협의 등을 통해 대응하여 2016년도 최종 의결본에서는 사업을 포함시킬 수 있었다. 문화체육관광부는 내역사업의 명칭에서 ‘봉사단’을 빼고 ‘전통문화예술단파견’으로 명칭을 변경하였고, 사업의 유형 또한 ‘봉사단파견’에서 ‘기타기술협력’으로 변경하였다. 이를 통해 WFK 통합 대상이 되는 ‘봉사단 파견’ 사업이 아니라는 점을 협의를 통해 설득하였을 가능성이 있다.

2017년에도 문화체육관광부는 본 사업을 ODA 사업으로 실시하고자 사업에 대한 시행계획서를 제출하여 네트워크에 참여하였고, 사업은 2017년도 최종 의결본에 포함되었다. 문화체육관광부의 사업은 2016년에 ‘기타기술협력’으로 심의를 진행하여 심의를 통과하였으나, 2017년도 국제개발협력 종합시행계획에서는 다시 사업유형 ‘봉사단파견’ 및 본래 명칭인 ‘해외문화예술봉사단’ 사업으로 복귀하여 시행 계획에 포함되어 있다. 이를 통해 추론할 수 있는 것은 문화체육관광부에서 2016년도에 제출했던 시행계획서의 내용을 거의 바꾸지 않고 2017년에 그대로 외교부에 제출하였을 가능성이 크며, 이에 대해 외교부는 2016년에는 당초에 부적정으로 검토했던 내용에 대하여 2017년도에는 별도로 조정 이슈를 제기하지 않았다는 점이다.

2018년에 문화체육관광부는 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였

으며 사업의 명칭은 <해외문화예술봉사단>에서 <해외전통예술동반자사업>으로 변경하였다. 또한 사업의 유형도 ‘봉사단 파견’ 이 아닌 ‘기타 기술협력’ 으로 작성하여 봉사단파견 사업이 아닌 것과 같이 대응하였다. 그러나 외교부는 해당 사업에 대하여 쟁점을 변경하여 한국전통음악 전공자를 파견하는 내용의 사업은 ODA 사업이 아니라는 이유로 사업을 최종 부적정 검토하였다. 결국 <해외전통예술동반자사업>은 결국 2018년도 국제개발협력 종합시행계획에 포함되지 않았다.

문화체육관광부는 ODA 사업에서 방출되었으나, 사업을 비ODA사업으로 변경하여서라도 지속 추진하고자 하였으며, 이를 위해 예산을 비ODA 사업인 관광진흥개발기금<sup>15)</sup>으로 이동하였다. 또한 ‘해외문화예술봉사단’ 에서 ‘해외전통문화예술단’ 으로 명칭을 변경하였다.

결국 문화체육관광부는 당초 <해외전통예술동반자사업>이라는 이름으로 명칭을 변경하고 사업의 유형도 변경하여 시행계획서를 제출하였으나, 외교부로부터 받아들여지지 않았으며, 2차 대응으로서 이를 비ODA인 기금 사업으로 바꾸어 2018년도 예산 및 기금을 편성하여 본 사업을 지속적으로 문화체육관광부의 소관으로 추진하고자 하였다.

[표 4-9] 문화체육관광부의 전략

단계	전략의 내용
과정	외교부와 협의 지속 추진, 사업의 명칭 및 유형 변경을 통한 설득
결과	비ODA 유형으로 전환하여 동일 사업을 지속 추진함

15) <관광진흥개발기금>은 관광진흥기반확충, 국내관광활성화, 외래관광객유치, 관광산업 활성화 등의 목적으로 운영되며 기금의 총액은 2018년도 기준 1,211,288백만원이다. <해외전통문화예술단> 사업은 관광진흥개발기금 중, 외래관광객유치(226,853백만원)-문화협력을 통한 외래 관광객 유치(15,643백만원)-문화예술 해외교류(3,541백만원) 사업으로 이관되었다.

### 3. 조정 결과

외교부의 사업에 대한 ODA 범주로부터의 배제 조치로 인하여 문화체육관광부는 대응이 필요한 상황에 직면하게 되었다. 문화체육관광부는 2017년 협의 시 ODA 범주 유지를 위하여 사업의 명칭과 유형을 변경하는 등 통합되지 않기 위하여 외교부를 설득하는 절차를 수행하였다. 그러나 2018년에 외교부로부터 ODA성격의 사업이 아니라는 검토 의견이 제시된 후, 부처 차원에서의 사업의 필요성 등 이해 관계에 따라 본 사업을 유지를 위하여 결국 쟁점 사업을 비ODA의 기금사업에 편성하는 것으로 전환하는 전략을 취하였다. 결국 조정(통합)은 이뤄지지 않았다.

[표 4-10] 문화체육관광부의 조정 계기 및 결과

조정 계기		조정 결과
외교부의 ODA사업 배제 조치	⇒	조정 실패 (비ODA 전환)

문화체육관광부는 사업을 2018년부터 비ODA 사업으로 전환한 후 지속 추진 중이다. 현재는 ODA 사업에 속해 있을 때와 같이 ODA 사업 추진 관련 제반 규정에 구속되지 않으므로 사업을 ODA 수원국만이 아닌 비ODA국가에도 실시하고 있다. 2005년에 해외전통문화예술봉사단으로 시작한 예술단은 2017년도까지 총 16개 공적개발원조(ODA) 국가에 157명의 예술단원을 파견했으나, 2018년도부터는 한류 붐이 형성된 지역 등 브라질(상파울루)과 스페인(마드리드), 중국(상하이) 등에도 파견하고 있다. 결국 사업은 ODA 사업 범위에서는 방출되었으나, 비ODA사업으로 지속 추진되고 있으므로 조정은 이루어졌다고 보기 어렵다. 그러나 ODA 해외봉사단파견 사업 상에서는 봉사단 파견 사업의 시행기관이 줄어들었으므로 추진체계는 더 간소화된 효과를 가지게 되었다.

## 제 3 절 국가보훈처의 정책 조정 참여 활동

### 1. 조정 영향 요인

#### 1) 정책 관점 내재화 정도

##### ①전담 사업 수행 기관 존부

국가 보훈처의 사업은 두 가지로 <참전국 의료봉사 활동> 및 <베트남 의료 봉사 활동> 사업이다.

##### 가. 6.25 UN참전국 의료봉사활동

본 사업은 의료 단체의 의약품 구입비 등 참전국에 대한 의료 활동 수행 지원 등 지원하는 사업으로 국가보훈처는 매년 의료봉사 관련 법인을 대상으로 공모를 통해 사업자를 선정한다. 공모 참가자격은 공모대상 사업을 수행할 능력을 갖춘 기관, 단체 및 민법 제32조에 의해 설립 허가된 의료봉사 관련 법인이다. 본 사업은 보조금법에 따른 공모를 통했으나, 2013년부터 2017년까지 총 5년 간 열린의사회가 사업자로 지속 선정되어왔다.

열린의사회는 1997년 5월 설립된 비영리 사단법인으로 국내 의료 봉사(독거노인, 다문화가족, 외국인 근로자, 학교폭력피해청소년) 및 해외 의료 봉사(자연재해 긴급 구호, 난민 등)를 수행하고 있다. 단체의 홈페이지에서는 매월 수입·지출부를 공개하고 있으며, 본 사업 이외에도 매년 다수의 해외봉사단 사업을 실시하고 있다.

이 기관은 국가보훈처의 전담 사업 수행기관이라 보기는 어렵다고 보인다. 공모를 통한 선정 방식을 거침에도 본 기관이 지속 선정된 이유는, 본 사업이 예산 지원 액수가 적고 사업비의 경상운영비 집행이 불가하므로 본래 법인의 재산 및 주된 사업 영역이 있어 본 사업을 가외적으로 수행 할 수 있는 여력이 있는 단체가 선정에 유리하기 때문인 것으로 생각된다. 즉 열린의사회는 독립적 단체로서 따라서 국가보훈처와 열린의사회 사이에 공유된 정책 관점 등이 있었으리라 보기는 어렵다.



#### 나. 베트남 의료 봉사 활동

본 사업은 대한민국상이군경회라는 전담 사업 수행 기관이 존재하고 있다. 본 사업은 2010년에 베트남에 건립된 한-베 평화의 마을에서 상이 거주자에게 베트남 의료 봉사활동을 수행하는 사업이다. 국가보훈처의 지원 예산은 92백만원이나 대한민국상이군경회에서 2억 원을 추가적으로 매칭하여 지원한다. 본 사업은 비공모 방식을 통해 실시하는 바, 민간단체인 대한민국상이군경회에 매년 지정 위탁하고 있다. 본 사업은 대한민국상이군경회가 주관하고 한국보훈복지의료공단이 후원한다. 대한민국상이군경회는 베트남 전쟁으로 인한 한-베트남 간 상처 치유 및 교류 활성화를 위해 민간교류협력 사업의 일환으로 지난 2011년부터 베트남에 의료 봉사 활동을 실시하고 있다. 의료봉사단은 상이군경회장을 단장으로 하고 한국보훈복지의료공단 보훈병원 의사 등 10~20명 내외로 구성된다.

#### ② 고유한 정책 자원 활용 여부

##### 가. 6.25 UN참전국 의료봉사활동

본 사업은 고유한 정책 자원을 활용하고 있는 사업이 아니다. 본 사업을 지속적으로 수행하고 있는 열린의사회는 1997년에 설립되어, 2004년에 외교통상부 산하의 사단법인으로 설립허가(허가번호 제369호)를 받은 비영리사단법인이다. 또한 2008년에는 한국국제협력단(KOICA)의 해외의료봉사 지원사업자, 현대기아차 해외의료봉사 협력단체, 국가보훈처의 6.25 참전국 지원사업자로 선정되기도 하였다. 한편 2009년 4월에는 외교통상부 비영리민간단체(등록번호:제 90호)로 등록된 바, 본 법인은 현재 외교부 소속 비영리 민간단체이다.

또한 국가보훈처의 본 사업은 참전국을 대상으로 한 해외의료봉사사업으로 의료봉사 관련 법인을 대상으로 사업자를 공모한다. 보훈처의 고객집단은 제대 군인, 보훈 가족, 유엔 참전국 등으로 의료 봉사 법인은 국가보훈처의 직접적인 정책 고객집단이라 보기 어렵다. 즉 본 사업은 국

가보훈처의 고객 집단을 정책 수단으로 활용한 사업이 아니라, 고객 집단을 위하여 타 영역의 자원을 정책수단으로 활용하는 사업이라 볼 수 있다. 이에 국가보훈처가 사업을 수행하기 위한 전담 하부 기관을 두고 있지 않으며 매년 보조사업자를 공모를 통해 선정한다는 사실은 자연스럽다고 볼 수 있다.

#### 나. 베트남 의료 봉사 활동

본 사업은 대한민국상이군경회와 한국보훈복지의료공단이라는 고유한 정책 자원을 활용하는 사업이다. 본 사업은 대한민국상이군경회에서 주관하며 한국보훈복지의료공단에서 후원하고 있다. 대한민국상이군경회는 전쟁 중 상이를 당한 국가수호유공자단체로 1951년 이후 사단법인 상이군인회로 창립되어 현재는 국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률에 의해 운영되고 있다. 회원 수는 106,133명(2017.12.기준)으로 국가발전 및 보훈시책 협조, 체육진흥사업, 국제교류, 전쟁억제와 세계평화 사업 등을 수행하고 있다.<sup>16)</sup> 한국보훈복지의료공단은 1981년 설립된 국가보훈처 산하의 공공기관으로 국가유공자와 보훈 가족 진료, 중상이자 재활 및 직업재활 등을 목적으로 설립되었다. 서울 등 대도시에 중앙보훈병원 운영, 보훈요양원, 양로시설인 보훈원, 보훈복지타운 등을 운영하고 있다.

이와 같이 본 의료 봉사 사업을 수행하는 대한민국상이군경회와 한국보훈복지의료공단은 국가보훈처의 설립 목적과 밀접하게 연계된 민간단체 및 보훈처 산하의 공공기관으로서 사업 추진을 위한 고유한 자원이라 볼 수 있다.

### ③ 사업 관련 이익단체 준비

#### 가. 6.25 UN참전국 의료봉사활동

본 사업에서 국내 이해관계자는 크게 존재하지 않을 것으로 생각된다. 본 사업의 수혜 집단은 유엔 참전국 및 베트남 등 과거 우리나라와 전쟁

---

16) 대한민국상이군경회 홈페이지

을 경험한 국가의 국민들이다. 그러나 수원국의 국민들은 지리적 한계로 인하여 국내 사업 추진에 대하여 이해관계자로 작용하기 어렵다. 또한 사업비 등의 규모를 고려할 때 보조금을 교부받는 열린의사회가 본 사업에 대하여 이해관계를 가지리라 생각되지 않는다. 덧붙여 6.25 참전국에 대한 지원 사업은 매년 대상 국가가 달라지는 등 사업 파트너가 매년 변경되어 일반적으로 이익 단체가 형성되는 구조인 오래된 교류협력 파트너 등이 존재하기 어려운 상황이다.

#### 나. 베트남 의료 봉사 활동

본 사업은 대한민국상이군경회라는 강력한 이해관계자가 존재하고 있다고 보인다. 먼저 대한민국상이군경회는 단체의 설립 목적에서 국제교류 및 전쟁억제와 세계평화를 위한 국내·외 유관기구와의 유대강화를 목적으로 하고 있는데, 본 사업은 베트남 전쟁의 상흔을 치유하기 위해 한-베트남 간 민간교류협력의 일환으로 상이군경회의 설립 목적에 매우 부합한다. 또한 상이군경회의 약 10만 여명의 회원 중 상이출신별 회원 구성에 따르면 단일 전쟁으로는 월남전 출신의 상이군인이 가장 높은 비율(38.8%)<sup>17)</sup>을 차지하고 있어 본 단체에서 월남전 관련 사업은 매우 큰 중요성을 가질 가능성이 있다. 덧붙여 본 단체는 처음부터 전쟁에 참여한 상이군인의 이익 등을 국가 차원에서 보장하기 위해 설립된 조직이기 때문에, 회원들의 이해관계를 적극 수호하기 위한 조직 내부적 분위기도 존재할 것이다. 추가적으로 본 사업은 매년 국가보훈처장이 참석하는 대한민국상이군경회 정기 총회 격려사 등에서 보훈처장의 격려사에 직접 언급되는 몇 가지 사업에 해당한다는 점에서 본 사업이 상이군경회에 가지는 중요성을 미루어 짐작할 수 있다. 결국 베트남 전쟁과 관련하여 이해관계를 공유하는 사람들이 많은 상이군경회는 본 사업의 존속 및 확대 등에 강한 이해관계를 가지고 있으리라 예상해 볼 수 있다.

---

17) 전체 회원수 106,133명 중 상이출신별 한국전(19,456명), 월남전(41,267명), 국내(45,302명), 해외파병(108명) 대한민국상이군경회 홈페이지(2017년 기준)

#### ④ 소결

##### 가. 6.25 UN참전국 의료봉사활동

본 사업은 전담 사업 수행기관이 없으며, 사업의 수행을 위해 고유한 정책 자원을 활용하고 있지 않고, 국내의 이익단체에 의해 추진력을 얻거나 존속을 위한 지지를 받을 가능성도 매우 적다. 결국 정책 관점 내재화 정도, 내부 문화의 경직성이나 타 네트워크 참여자와의 관점 단절의 크기는 그리 크지 않다고 보인다.

##### 나. 베트남 의료 봉사 활동

국가보훈처는 본 사업을 보조금법에서 규정하는 보조사업자를 공모가 아닌 지정에 의해 선정할 필요성이 있는 사업으로 보아 매년 상이군경회에 사업을 위탁하는 등 전담 수행기관을 지정하고 있다. 또한 상이군경회와 보훈복지의료공단은 보훈처의 고유한 정책 자원이며, 상이군경회는 한-베트남 간 유대 관계 회복을 목적으로 하는 본 사업의 지속적 추진에 매우 높은 관심을 갖고 있는 이익집단이라 볼 수 있다. 이에 따라 본 사업은 국가보훈처-상이군경회-보훈복지의료공단 등 모든 조직의 설립목적에 부합하는 사업으로서 정책 관점의 내재화 정도 및 내부 문화의 공유도가 매우 크고, 이에 따라 타 네트워크 참여자와의 관점 단절의 크기도 매우 크다고 볼 수 있다.

## 2) 영역권 다툼 성향

### ① 예산의 액수 및 비중

국가보훈처는 ODA 사업으로 UN 6.25 참전국 의료봉사 사업과 베트남 의료봉사 사업의 단 두 사업만을 실시 중이며 두 사업의 예산은 모두 1억 미만의 소규모이다.

[표 4-11] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019)

년도		2014	2015	2016	2017	2018	2019
UN 참전국	예산(억원)	0.8	0.96	0.9	0.9	-	-
	비중(%)	(47)	(50)	(50)	(50)	-	-
베트남	예산(억원)	0.9	0.96	0.92	0.92	-	-
	비중(%)	(53)	(50)	(50)	(50)	-	-
전체 예산(억원)		1.7	1.92	1.82	1.8	-	-

## ② 사업 관련 기성사실 발생 정도

### 가. 6.25 UN참전국 의료봉사활동

사업의 지속기간과 관련하여 국가보훈처는 2008년 이전부터 본 사업을 수행하여 사업의 지속 기간은 10년 이상이다. 국내 이해관계자의 경우, 본 사업은 외국 국민을 대상으로 하기 때문에 국내 이해관계자는 크게 존재하지 않을 것으로 생각된다.

### 나. 베트남 의료 봉사 활동

본 사업은 2010년 한-베트남 평화의 마을이 완공된 후 2011년부터 실시되어 사업의 지속 기간은 10년 내외 이다. 본 사업에 대한 국내 이해관계자는 상이군경회 등으로 매년 상이군경회가 반복적으로 사업을 수행하기 때문에 해마다 그 수가 증가하는 것은 아니다.

## ③ 중점 정책 영역 해당 여부

### 가. 6.25 UN참전국 의료봉사활동

6.25참전국에 대한 의료 봉사활동의 경우 매년 사업에 대한 수행 국가가 변경되며, 국가보훈처 내에 6.25참전국에 대한 본 사업 이외의 정책적 지원이 많지 않으므로 본 사업은 중점 정책영역에 해당하지 않는 것으로 생각된다.

### 나. 베트남 의료 봉사 활동

한-베트남 평화의 마을은 국가보훈처와 대한민국 상이군경회가 20억원을 투입해 건립한 복지시설로서 베트남 의료 봉사 활동은 사업의 내용상 국가보훈처 차원에서 상당한 정책적 중요성을 가질 것으로 생각된다.

### 3) 리더십

① 대통령의 리더십 : 없음

② 외교부(주관부처)의 리더십

2016년도 1차 검토의견(2015.4, 무상원조관계기관협의회)에서 외교부는 국가보훈처, 보건복지부, 문화체육관광부의 사업에 대하여 ‘부적격 및 WFK와의 통합 필요’라는 동일한 검토 의견을 제시하였고 WFK와의 통합에 관한 조정 과정을 시작하였다. 그러나 2016년도에 해당 사업들은 최종적으로 의결되어 외교부의 1차 검토의견은 관철되지 못하였다.

2017년도에 외교부는 보건복지부와 문화체육관광부에 대하여는 WFK 관련 이슈를 제기하지 않았으나, 국가보훈처의 사업에 대하여는 1차 검토의견에서 재차 ‘WFK와의 통합 필요’라는 검토의견을 제시하였다. 그러나 2017년 종합 시행계획에서는 국가보훈처의 사업이 최종 의결되어 외교부의 1차 검토의견이 관철되지 못하였다.

그러나 외교부는 국제개발협력위원회에서 최종적으로 의결된 공식 문건에서 국가보훈처의 사업에 대하여 ‘WFK와 사업 정보를 긴밀히 공유하며 연계해야 한다’라고 언급하는 등 연계 사업 목록에 포함하였다. 이러한 연계 검토 의견은 교육부의 교원해외파견사업에 대하여도 동일하게 제시된 바, 외교부가 조정을 원하나 조정이 잘 이뤄지지 않는 사업에 대하여 향후를 위하여 취한 조치라 보인다. 국가보훈처의 사업은 1차 검토의견에서는 WFK봉사단과 중복으로 부적정 검토를 받았었음에도, 사업 연계 추진으로 검토 의견이 약화되었다.

한편 2018년도 시행계획에 대한 1차 검토 의견에서 외교부는 국가보훈처의 <베트남 의료봉사> 사업에 대하여 갑작스럽게 쟁점을 전환하여 ‘부적정- ODA 성격이 현저히 낮아 일반 교류사업으로 추진이 바람직’이라는 의견을 제시하였다. 외교부는 본 사업이 베트남전으로 인하여 발생한 한-베트남 간 상호 적대 감정을 완화하고자 추진하는 민간 교류 협력 사업으로, 국제개발협력기본법 상 ODA의 목적인 개발도상국의 빈곤 감소 및 삶의 질 개선 등을 목적으로 한 사업이 아니라고 본 것이라 생각된다. 이러한 외교부의 검토 의견은 타당하지만 일정 부분 일관성을 결

여하고 있는 바, 본 사업에 대하여 2016년 및 2017년에는 ODA 사업임을 전제로 WFK와의 중복 및 WFK와의 연계 필요라는 의견을 제시한 바 있기 때문이다. 외교부의 이러한 입장 변경에 대하여 해외 봉사단 파견 사업 일원화라는 성과를 달성하기 위해 사실상 통합이 어려운 사업은 ODA 사업 범주에서 방출하는 전략을 택한 것으로 볼 여지도 있다. 한편 <6.25 UN참전국 의료봉사> 사업에 대하여는 별도의 검토의견이 존재하지 않았고, 이후 1차 의결에서도 포함되지 않은 것으로 보아 1차 검토 전 실무 협의 단계에서 사업이 제외된 것으로 추측된다.

[표 4-12-1] 국가보훈처-6.25참전국 영향요인 분석 요약

대분류	소분류	분석 내용
정책 관점 내재화 정도	전담 수행 기관	열린의사회(공모, 외교부 소속 비영리 민간단체)
	고유 정책 자원 활용	활용하지 않음
	이익 단체	없음
영역권 다툼 성향	예산 비중	액수는 작으나 50% 내외 차지
	기성 사실	사업 기간 오래됨, 국내 이해관계자 적음
	중점 영역	해당 없음
리더십	대통령	없음
	외교부	비ODA성격 사업으로 부적정으로 검토함

[표 4-12-2] 국가보훈처-베트남 영향요인 분석 요약

대분류	소분류	분석 내용
정책 관점 내재화 정도	전담 수행 기관	상이군경회(비공모 방식) 한국보훈복지의료공단(보훈처 산하 공공기관)
	고유 정책 자원 활용	고유 자원을 활용함
	이익 단체	상이군경회(베트남전 상이군인 다수 구성)
영역권 다툼 성향	예산 비중	액수는 작으나, 50% 내외
	기성 사실	10년 내외, 국내 이해관계자 증가하지는 않음
	중점 영역	한-베 평화의마을 사업과 결부
리더십	대통령	없음
	외교부	비ODA성격 사업으로 부적정으로 검토함

## 2. 국가보훈처의 전략

2014~2015년에 국가보훈처의 사업은 모두 ODA 사업으로 의결되었고, 외교부가 WFK와의 통합 이슈를 제기하기 이전의 시기이다.

[표 4-13] 2014-15년 국제개발협력 종합시행계획

년도	사업명	사업 형태	총사업기간	예산(억원)
2014	6.25전쟁 UN 참전국 의료봉사	봉사단파견	2015	0.8
	베트남 의료 봉사	봉사단파견	2015	0.9
2015	6.25전쟁 UN 참전국의료봉사	봉사단파견	2015	0.96
	베트남 의료봉사활동 지원	봉사단파견	2015	0.96

국가보훈처는 2016년도 1차 검토의견(무상원조관계기관협의회)에서 외교부로부터 처음 ‘부적격-WFK와의 통합 필요’라는 검토 의견을 받았으나, 외교부의 협의를 통해 대응하여 2016년도 최종 의결본에 포함되었다.

2017년에도 국가보훈처는 본 사업을 ODA 사업으로 실시하고자 사업에 대한 시행계획서를 제출하여 네트워크에 참여하였으나 2017년도 1차 검토 결과에서 WFK 봉사단과의 통합적 추진이 필요하다는 동일한 검토 의견 제시받았고, 외교부와의 실무적 협의를 통해 대응하여 2017년 최종 의결본에도 사업이 포함되었다.

2018년에 국가보훈처는 사업 실시를 위하여 국제개발협력 정책 조정 네트워크에 참여하였다. 한편 이전 년도에 제기된 이슈를 고려하여 사업의 명칭은 <베트남 의료지원>에서 <민간교류협력>으로 변경하고 사업의 유형도 ‘봉사단 파견’이 아닌 ‘기타기술협력’으로 작성하였다. 이를 통해 볼 때 국가보훈처에서는 나름대로 외교부에 본 사업이 WFK와 통합될 수 있는 봉사단 파견 유형의 사업이 아니며 특수성을 가진 사업임을 설득하고자 했던 것으로 추측된다. 그러나 외교부는 2018년도 1차 검토의견에서 본 사업에 대하여 ‘ODA 성격이 현저히 낮아 일반 교류사업으로 추진하는 것이 바람직하다’라는 의견을 제시하며 해당 사업을 ODA에서 배제하였다. 결국 <6.25 UN참전국 의료지원> 및 <베트남 의료봉사> 사업은 2018년도 종합시행계획에 모두 포함되지 않았다. 이에 대



하여 국가보훈처는 본 사업을 폐지한 것이 아니라 예산 세부사업을 변경하여 비ODA사업으로 전환하는 방식을 택하였다.

#### 가. 베트남 의료봉사 사업

외교부의 1차 검토 결과가 부적정으로 제시됨에 따라 국가보훈처에서는 더 이상 <베트남 의료봉사 사업>을 ODA 사업 범주 내에서 추진할 수 없었다. 이에 국가보훈처는 사업을 지속 추진하기 위해 일반회계의 비ODA 세부사업으로 사업 유형을 변경하였고, 비ODA사업 예산에 해당하는 <보훈단체선양활동 등<sup>18)</sup>>으로 사업을 이관하였다<sup>19)</sup>. 국가보훈처는 1차적으로는 사업 명칭 변경 및 유형 변경(기타기술협력) 등을 통해 정책 조정 네트워크 내에서 외교부와 사업 보전을 위해 협의하고자 하였으나 받아들여지지 않자, 2차 대응으로서 이를 비ODA 세입으로 이관함으로써 사업을 지속 추진하고자 하였다.

#### 나. 6.25 참전국 의료봉사 사업

국가보훈처의 자료에 따르면, 이 사업은 당초부터 ODA 사업으로 설계된 사업이 아니며 “2012년부터 ODA 사업으로 분류되었고, 2016년부터는 ODA 사업 대상국가 만을 지원하게 되었다” 고 명시되어 있다.<sup>20)</sup> <6.25 참전국 의료봉사> 사업은 2018년 1차 검토(무상원조관계기관협의회) 자료에서 외교부의 별도 검토 의견이 없었으며 2018년부터 종합시행계획에 포함되지 않았음은 물론 2017년도를 마지막으로 더 이상 보조사업자 선정에 관한 공고를 찾을 수 없었다. 즉 2018년부터 국가보훈처는 사업을 더 이상 실시하지 않은 것으로 보이는 바, 국가보훈처 관계자에게 관련 사실을 확인하였다.

---

18) 1964년부터 지속되어온 사업으로 중상이군경의 신체기능 회복, 건전한 재활 의식 고취를 위한 국내·외 체육대회 개최 및 참가, 전몰군경유족회의 휴전선 155마일 종주행사 등 보훈단체별 특성에 맞는 애국선양 등을 목적으로 하여 광복회, 상이군경회, 전몰군경유족회 등 보훈단체 별로 특화된 선양사업 등 23개 사업을 지원하고 있다.

19) 국가보훈처 예산설명서에 따르면 <보훈단체선양활동 등> 사업 부분에서 상이군경회 베트남민간교류협력 사업 등이 2018년에 <보훈단체선양활동 등> 사업으로 이관되었다고 명시되어 있다.

20) 2016년 참전국해외의료봉사 보조사업자 공모(2016.2.17. 제대군인정책과)

[표 4-14] 국가보훈처의 전략

단계	전략의 내용
과정	외교부와 협의 지속 추진, 사업의 명칭 및 유형 변경을 통한 설득
결과	(6.25참전국) 사업 중단 (베트남) 비ODA 유형으로 전환하여 동일 사업을 지속 추진함

### 3. 조정 결과

국가보훈처의 두 사업에 대한 외교부의 연차 별 검토 의견은 거의 동일하였다. 그러나 <6.25 UN참전국 의료봉사>의 경우 외교부 소속 비영리 민간단체의 활용, 정책에 부처 고유 고객을 자원으로 미활용, 국내 이해관계자가 없고 중점 정책 영역에도 해당하지 않았다. 그러나 <베트남 의료봉사> 사업은 상이군경회와 한국보훈복지의료공단 등 사업 수행의 전담 기관이 있고, 고유한 정책 자원을 활용하고 있으며, 상이군경회에 베트남전 참전자가 다수인 등 이해관계자가 존재하여 중점 정책 영역에 해당한다고 볼 수 있었다. 이러한 영향 요인의 차이가 양 사업에 대한 조정의 결과가 달라지도록 영향을 미쳤으리라 생각된다. <6.25 UN참전국 의료봉사>사업의 경우 사업이 중단되었으나, <베트남 의료봉사> 사업은 비ODA에 편성되어 지속 추진되게 되었다.

[표 4-15-1] 국가보훈처(6.25 UN참전국 의료봉사) 조정 계기 및 결과

조정 계기		조정 결과
외교부의 ODA사업 배제 조치	⇒	조정 -사업 중단

[표 4-15-2] 국가보훈처(베트남 의료봉사) 조정 계기 및 결과

조정 계기		조정 결과
외교부의 ODA사업 배제 조치	⇒	조정 실패 (비ODA 전환)

2018년도에 국가보훈처의 두 개 사업이 모두 종합시행계획에서 배제되었다. 한편 2019년도 종합시행계획에서도 두 사업은 포함되지 않았다. <베트남 의료봉사> 사업은 ODA 사업에서는 삭제되었으나 비ODA사업으로 이관되어 지속적으로 실시되고 있다. 상이군경회와 한국보훈복지의료공단은 2019년 4월에도 베트남 의료지원 및 기부활동을 실시하였다. 한편 <6.25 참전국 의료봉사> 사업은 2017년도를 마지막으로 더 이상 사업을 실시하고 있지 않다. 국가보훈처는 <베트남 의료봉사> 사업은 비ODA사업으로 변경하여 지속 추진하였으나, <6.25 UN참전국 의료봉사> 은 포기하는 등 조치가 상이했던 이유는 영향 요인이 달랐기 때문이라 생각된다.

외교부는 국가보훈처의 사업을 ODA의 틀 안에서 유지하면서 KOICA 중심의 봉사단 파견 사업 플랫폼 안으로 흡수되도록 하는 가장 바람직한 조정 목표는 달성하지 못하였다. 그러나 국가보훈처의 입장에서 상대적으로 중요성이 작은 <6.25참전국 의료봉사> 사업에 대하여는 국가보훈처가 개별적으로 봉사단 파견 사업을 추진하지 않고 사업을 중단하도록 하는 결과는 달성하였다.

## 제 4 절 기상청의 정책 조정 참여 활동

### 1. 영향 요인 분석

#### 1) 정책 관점 내재화 정도

##### ①전담 사업 수행 기관 존부

본 사업은 한국기상산업진흥원에서 위탁하여 수행하는 사업이다. 한국 기상산업진흥원은 <기상산업진흥법>에 따라 2009년 설립된 기상청 산하의 공공기관으로 2017년에 한국기상산업기술원으로 명칭이 변경되었다. 기상청은 기관의 인건비 등 운영 경비를 지원하고 있다. 18년 기준 6,445백만원 지원하고 있다. 주요 업무 분야는 기상산업 시장 조사·분석, 연구개발, 그 외 국가 위탁 사업이며, 글로벌 인재 양성 및 국제 협력 사업도 존재하는 바 쟁점 사업인 <기상분야 국제전문가 양성 프로그램>의 일환으로 실무교육(4주), 국제기구 인턴 파견 등을 기상청으로부터 위탁받아 실시하고 있다.

##### ② 고유한 정책 자원 활용 여부

한국기상산업진흥원은 민간 협회가 아닌 기상청 산하의 공공기관<sup>21)</sup>으로서, 본 사업은 기상청의 고유한 자원을 활용하여 추진하는 사업이라 볼 수 있다. 또한 2017년부터는 국제기구 파견 대상자를 관련 전공자(기상·기후 관련, 국제학, 국제개발협력 분야)로 제한하고 있어 고유한 정책 자원을 활용하고 있다고 볼 수 있다.

##### ③ 사업 관련 이익단체 존부

공공기관은 비영리사단법인 등 민간단체와 달리 사업의 수행 여부와 무관하게 기관의 운영 경비로 매년 지원받는 예산이 있어, 특정 사업의 존부에 대한 이해 관계가 상대적으로 작을 수 있다. 한국기상산업기술원

---

21) 기상청 산하의 공공기관으로 한국기상산업기술원, APEC기후센터, 한국형수치예보모델개발사업단 등이 있다.

의 경우에도 사업 수탁을 통해 기관을 유지해야 하는 사업 기반의 기관이 아닌, 일정한 기관운영비를 보장받는 준공공기관에 속하므로, 예산 규모가 크지 않은 본 사업에 대해 큰 이해관계를 가지고 있다고 보기는 어려울 것이다. 또한 본 사업은 기상 분야 전공자에게 국제기구 인턴 파견 기회를 제공하는 내용으로 수혜자는 기상 분야를 전공하는 불특정 다수의 학생인 바 불특정 다수로서 매년 30여명 가량 선발되는 기상 전공 대학생들은 본 사업의 이익단체로서 입장을 표명할 만큼 결집되어 있다고 보기 어렵다. 한편 파견을 받는 국제기구가 본 사업을 지속하고자 하는 적극적인 의지를 가지고 있으리라 생각하기는 어렵고, 추가적으로 ‘인력 양성’ 분야의 사업은 기상청 및 기상산업기술원 차원에서 업무 중 높은 우선순위일 가능성이 적을 것이다. 이에 따라 사업을 둘러싼 이익단체는 크게 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

#### ④ 소결

위 내용을 종합하여 볼 때, 본 사업은 한국기상산업기술원이라는 전담 수행기관을 두고 있으며, 본 기관은 기상청 산하의 준공공기관으로서 기상청은 사업 추진에 고유한 정책 자원을 활용하고 있다고 볼 것이다. 이 측면에서 볼 때 기상청과 한국기상산업기술원은 단일한 정책적 시각을 가지고 있으리라 볼 여지가 있다. 그러나 사업을 둘러싼 큰 이익집단이 존재하지는 않는 것으로 보인다.

## 2) 영역권 다툼 성향

### ① 예산의 액수 및 비중

매년 사업비는 1~2억 내외이며, 기상청의 전체 ODA 사업에서 차지하는 비중은 15~25% 내외이다.

[표 4-16] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019)

년도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
예산(억원)	1.40	2.41	2.49	2.50	-	-
전체예산(억원)	15.67	24.18	26.32	28.3	-	-
비중(%)	8.9	9.9	9.4	8.8	-	-

## ② 사업 관련 기성사실 발생 정도

본 사업은 2014년에 제 1기 국제기상전문가 양성사업이 실시되었으며, 2019년도에도 공고되어 실시중이다. 즉 올해로 6년차를 맞이하였다. 쟁점이 되는 타 사업과 비교할 때 본 사업의 수행 역사는 길지 않은 편이다. 또한 본 사업은 매년 30~40명 내외의 과정 수료자가 존재하며 매년 15~20명 내외를 국제기구에 파견한 성과가 존재하고 있다.

## ③ 중점 정책 영역 해당 여부

본 사업은 국제기구 및 인력 양성 분야의 사업인 바, 기상청의 업무의 속성 상 인력 양성 사업이 중점 정책 영역에 해당하리라 보기는 어렵다.

## 3) 리더십

### ① 대통령의 리더십 : 없음

### ② 외교부(주관부처)의 리더십

2017년도 사업에 대한 1차 검토 결과(무상원조관계기관협의회)에서 외교부는 기상청 사업에 대하여 ‘조건부적합-우리 정부가 아닌 국제기구가 사업 수행 필요’라는 의견을 제시하였고, 추후 형식과 내용을 중장기적으로 보완 시 조건부로 적합하다고 하였다. 쟁점 사업과 같은 국제기구 파견 사업은 파견자를 국제기구에서 주관하여 선발하는 경우도 많으므로 이러한 검토 의견은 어느 정도 타당하다고 보인다. 최종적으로 사업은 의결되었으나 사업의 유형이 ‘봉사단 파견’ 유형으로 변경되었고, 사업 기간도 2014~2017년으로 기간이 한정된 바 이는 1차 검토 이전에 이뤄지는 실무자 간 협의(기상청과 외교부)를 통해 조치된 사항이라 생각된다.

2018년 외교부는 본 사업을 재차 ‘부적정’으로 검토한 바, ‘몽골을 제외한 대부분의 파견지가 국제기구이므로 전체사업을 양자무상 사업으로 검토불가’라는 의견을 제시하였다. 외교부의 검토 의견은 국제기구 파견 사업이 양자 사업 유형에 해당하지 않는다는 것으로 생각된다. 그러나 2017년에 제시되었던 검토 의견의 방향과는 일관적이지 않아, 2018

년에 제시된 검토 의견을 기상청의 사업을 비ODA사업으로 배제하고자 하는 목적에서 제시한 것이라 볼 여지도 있다.

[표 4-17] 기상청 영향요인 분석 요약

대분류	소분류	분석 내용
정책 관점 내재화 정도	전담 수행 기관	한국기상산업기술원(공공기관)
	고유 정책 자원 활용	산하 공공기관 활용
	이익 단체	특정되지 않음
영역권 다툼 성향	예산 비중	액수가 작고 10% 내외의 비중
	기성 사실	5년 내외, 국내 수혜자 매년 30명 내외 발생
	중점 영역	해당 없음
리더십	대통령	없음
	외교부	- 비ODA사업으로 부적절하다고 검토함

## 2. 기상청의 전략

기상청은 2014년도에 <국제기상전문인력양성사업>을 처음 수행하였으나, 국제개발협력위원회 네트워크에는 참여하지 않았다. 한편 2015년도에 기상청은 본 사업과 관련하여 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였고, ‘기타’ 유형으로서 최종적으로 의결되었다<sup>22)</sup>. 본 사업은 2016년에도 실시되었으나<sup>23)</sup> 기상청의 쟁점 사업은 1차 검토 의견과 종합 시행 계획에 둘 다 존재하지 않아, 기상청은 2016년에 본 사업과 관련하여 국

22) 2015년도 국제개발협력종합시행계획에 포함된 <개도국 지원 국제전문가 양성 프로그램(2.5억원)> 사업이 본 논문의 기상청 쟁점사업에 해당하는 것으로 간접적으로 추측하였다. 기상청의 2015 예산서를 통해 추측하여 볼 때, 본 사업은 2015년에 세부사업<개도국 기상·기후업무 수행기반 구축·운영 지원(ODA)>에 편성된 것으로 추측된다.

23) 사업의 실시 여부는 기상청의 <2016 국제기상전문가 양성사업>의 모집 공고 및 예산서를 통해 확인하였다. 본 사업은 2016년에 세부사업 <개도국 기상·기후업무 수행기반 구축·운영 지원(ODA)>내에 속해있었던 것으로 추측된다.

제개발협력위원회 네트워크에 참여하지 않은 것으로 보인다.

2017년에 기상청은 사업 시행계획서를 제출하여 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였다. 2017년 1차 검토 결과(무상원조관계기관협의회)에서 외교부는 조건부 적정 의견을 제시하였고, 2017년도에 쟁점 사업은 최종 의결되었다.

2018년도에 무상원조 시행계획 작성을 위하여 기상청은 외교부에 시행계획서를 제출하였다. 2017년도에 사업의 기간을 2014-2017년도로 심의 받았으므로, 2018년도에 사업을 실시하기 위해 2018~2021년의 사업 기간을 신청하였다. 그러나 외교부는 ‘몽골을 제외한 대부분의 파견지가 국제기구이므로 전체사업을 양자무상 사업으로 검토불가’라는 사유로 해당 사업에 대해 부적정으로 검토하였다. 외교부의 검토 결과가 부적정으로 제시됨에 따라 기상청에서는 더 이상 ODA 사업 안에 남아있을 수 없게 되었다. 이에 따라 기상청은 예산 세부사업을 변경하여 해당 사업을 비ODA사업으로 전환하여 지속 추진하는 방식을 택하였다. 비ODA사업은 기획재정부의 예산 편성 절차 외에는 별도의 사업 내용에 대한 심의 절차가 없다. 기상청의 2018년 예산서<sup>24)</sup>에 따르면 쟁점 사업은 2017년에는 <개도국 기상·기후업무 수행기반 구축·운영 지원(ODA)>에 속해 있었으나 2018년부터 세부사업 <국제기구 및 양국 간 기상협력(비ODA)>으로 이동하였다.

결국 기상청은 2018년도에 무상원조 사업 심의를 위한 시행계획서를 제출하였으나 외교부로부터 받아들여지지 않았으며, 2차 대응으로서 이를 비ODA 세부사업으로 이관하여 2018년도 예산을 교부받았고 본 사업을 지속 추진하고자 하였다.

[표 4-18] 기상청의 전략

단계	전략의 내용
과정	외교부와 협의 지속 추진
결과	비ODA 유형으로 전환하여 동일 사업을 지속 추진함

24) 기상청 홈페이지 2018년도 예산 개요



### 3. 조정 결과

위 기상청의 사례를 정리하여 보면 고유 정책 관점의 내재화 정도는 전담 수행기관(공공기관)이 존재하며 고유 정책 자원을 활용하기는 하나 국내에 이해관계자가 특별히 존재하지 않으므로 보통 정도이다. 한편 영역권 다툼 성향은 예산의 절대 액수와 비중이 낮은 등 보통 정도이다. 리더십의 경우 외교부가 사업에 대해 부정적으로 검토하였다. 조정 결과는 기상청이 사업을 비ODA로 전환하여 지속 추진하고 있으므로 조정이 이뤄졌다고 보기 어렵다.

[표 4-19] 기상청 조정 계기 및 결과

조정 계기		조정 결과
외교부의 ODA사업 배제 조치	⇒	조정 실패 (비ODA 전환)

기상청의 사업은 2018년에 비ODA 세부사업<국제기구 및 양국간 기상 협력>으로 이동한 후, 2019년 예산에서도 동일한 비ODA 사업에 편성되어 있어, 향후에도 비ODA 사업으로 지속 추진될 것으로 예측된다. 한편 기상산업진흥원 홈페이지에 따르면 2019년 4월에도 한국기상산업기술원 홈페이지에 <2019년 국제 기상전문인력 양성사업 교육생 모집>이 공고되었는 바, 2019년부터 인턴십 대상자는 국제기구에서 주관하여 선발한다고 공지되었다. 이는 2017년도 외교부에서 제시한 사업에 대한 검토 의견 ‘국제기구에서 전담 필요’을 반영한 조치라 생각된다.

## 제 5 절 공정거래위원회의 정책 조정 참여 활동

### 1. 영향 요인 분석

#### 1) 정책 관점 내재화 정도

##### ①전담 사업 수행 기관 존부

본 사업은 보조사업자에 보조금을 교부하여 집행하는 위탁 방식이 아닌, 공정거래위원회의 직접수행 방식에 의해 시행되고 있다. <UNCTAD 전문관 파견> 및 <개도국 경쟁당국 전문관 파견> 사업은 공정거래위원회의 직원을 국제기구에 파견하는 사업으로 별도의 사업 전담 기관이 필요하지 않으며 부처 내부적 인사 행위에 근거하여 이뤄진다.<sup>25)</sup>

쟁점 사업들은 세부사업 <개도국 기술지원(ODA)>사업 내에 내역사업으로 포함되어 있다. 공정거래위원회는 이외에도 해외 경쟁 당국과의 양자 협력, 국제기구 논의 대응, 개발도상국의 경쟁법 집행 지원 등을 위해 연수사업(개도국 경쟁당국 직원 인턴십, 국제 경제정책워크숍 등) 및 지식공유사업(KSP) 등을 실시하고 있다.<sup>26)</sup>

##### ② 고유한 정책 자원 활용 여부

<UNCTAD 전문관 파견> 및 <개도국 경쟁당국 전문관 파견> 사업은 공정거래위원회의 과장급 직원을 개도국 경쟁당국에 파견하는 사업인 바, 공정거래위원회의 내부 직원을 국제기구 사무소에 파견하는 사업이다. 이에 따라 부처의 고유한 인적 자원을 활용하는 사업이라 볼 수 있다.

##### ③ 사업 관련 이익단체 존부

일반적으로 국제기구는 국가가 부담한 국제분담금의 액수 등에 비례하여 해당 국제기구에 근무할 수 있는 파견 직위를 허용하고 있다. 이에

---

25) 공정거래위원회 2018년도 세출 사업별 사업설명자료

26) 김성근 공정위 국제협력과장 "담합, 상부상조 미덕 아냐" (2014-10-28, 뉴스토마토)

따라 부처가 자체적 노력을 통해 국제기구 분담금 예산을 확보하고 이를 통해 국제기구 파견 직위를 보유하게 된 경우, 해당 직위는 부처의 자산으로 인식되기도 한다. 부처 내부적으로는 UNCTAD 등에 대한 파견 직위에 대하여 유지하기를 원하는 입장, 즉 이해관계를 가질 가능성이 크다.

#### ④ 소결

위 내용을 종합하여 볼 때, 공정거래위원회는 해당 사업을 직접 수행하고 부처의 내부자인 정규 인력을 파견하는 사업일 뿐 아니라, 파견 직위에 대한 부처의 이해관계도 존재하므로 고유한 정책 관점 내재화 정도가 매우 클 것이라 예상된다. 특히 부처 내부 인사 조치에 의하여 실시되는 <UNCTAD 전문관 파견>의 경우 ‘봉사단 파견’ 사업이라 인지되지 않을 가능성이 많아, 봉사단 파견 사업을 둘러싼 타 네트워크 참여자들과의 관점 단절의 크기가 매우 클 것이다.

## 2) 영역권 다툼 성향

### ① 예산의 액수 및 비중

쟁점 사업의 예산 액수는 1억원 내외 또는 1억원 미만이다. 한편 공정거래위원회의 연간 총 ODA 예산은 1~2억 내외이고 사업의 수는 3개 내외에 불과하여 쟁점 사업(총 2건)이 차지하는 비중은 상당히 높은 편이다.

[표 4-20] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019)

년도		2014	2015	2016	2017	2018	2019
UNCTAD	예산(억원)	1.14	1.12	1.38	1.14	0.33	0.3
	비중(%)	(75.4)	(73.6)	(86.2)	(76)	(47.1)	(33.3)
개도국	예산(억원)	0.1	0.12	0.05	0.10	0.09	0.09
	(비중%)	(6.6)	(7.8)	(3.1)	(6.6)	(12.8)	(10)
전체예산(억원)		1.51	1.52	1.6	1.5	0.7	0.9

## ② 사업 관련 기성사실 발생 정도

〈UNCTAD 전문관 파견〉사업은 2002년부터 공정거래위원회의 과장급에 대한 파견을 시작하여 2019년 현재 18년째 실시 중이다. 한편 〈개도국 경쟁당국 전문관 파견〉사업은 베트남의 경우 2008년도 국제회의에서 베트남 측의 요청에 의해, 인도네시아의 경우 2010년도에 인도네시아 측 요청에 의하여 시작되어 2019년 현재 10년 이상 실시 중이다. 본 사업을 통해 파견하는 인원은 매우 소수이다.

## ③ 중점 정책 영역 해당 여부

공정거래위원회의 내부 직원을 파견하여 고유한 정책 영역에서 해당 분야에 국한된 임무의 수행을 위한 파견 사업을 실시하는 것이므로 타 부처의 정책 영역과 크게 중복되는 요소가 없을 것으로 생각된다.

## 3) 리더십

### ① 대통령의 리더십 : 없음

### ② 외교부(주관부처)의 리더십

2018년도 1차 검토 결과(무상원조관계기관협의회)에서는 ‘적정’으로 판단하였으나 ‘전문가 파견 사업이므로 향후 ODA 사업 목적에 부합하도록 성과관리 필요’라는 검토 의견을 제시하였다.

공정거래위원회의 사업에 대하여 외교부는 부적정하다거나 WFK와의 통합과 관련된 검토의견을 제시한 적이 없었다. 다만 당초 공정거래위원회에서 사업 유형을 봉사단파견 유형으로 분류하여 시행계획을 제출했으나, 해당 유형에 대하여 기타기술협력 유형으로 수정 하는 등의 조치는 존재하였다. 또한 공정거래위원회의 ‘UNCTAD 전문관 파견’ 사업 또한 종래 단년도 계속 사업으로 지속되어 왔으나 2018년까지로 총사업 기간을 정하도록 하였다. 사업 유형이 변경되고 UNCTAD의 총 사업기간이 정해지는 등, 공정거래위원회와 외교부 간에 일정한 협의 절차가 존재하였음을 추측할 수 있다.

[표 4-21] 공정거래위원회 영향요인 분석 요약

대분류	소분류	분석 내용
정책 관점 내재화 정도	전담 수행 기관	공정거래위원회가 직접수행
	고유 정책 자원 활용	공정거래위원회의 내부 직원 파견
	이익 단체	공정거래위원회
영역권 다툼 성향	예산 비중	액수 작음, 전체 사업 중 차지 비중 높음
	기성 사실	10년 이상 실시, 소규모 파견
	중점 영역	타 부처와 중복되는 영역 없이 업무 수행
리더십	대통령	없음
	외교부	없음

## 2. 공정거래위원회의 전략

2014년 및 2015년에 공정거래위원회는 본 사업을 ODA 사업으로 실시하고자 네트워크에 참여하였고 사업이 의결되었다. 공정거래위원회의 경우, 해외에 공정거래위원회의 내부 직원을 파견하는 사업으로 2개의 사업을 제출한 바, 개도국 경쟁당국 자문관 파견 사업과 UNCTAD전문관 파견 사업이다.

2016년도와 2017년도에도 공정거래위원회는 본 사업을 ODA 사업으로 실시하고자 사업에 대한 시행계획서를 제출하여 네트워크에 참여하였고 종합시행계획에 포함되어 최종 의결되었다.

2018년도에도 공정거래위원회는 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였고 사업도 최종적으로 의결되었으나, 2018년도 1차 검토결과에서 외교부의 검토의견이 존재하였다. ‘적정이나, 전문가 파견 사업이므로 향후 ODA 사업 목적에 부합하도록 성과관리 필요’라는 내용이며, <UNCTAD 전문관 파견>사업은 사업 유형이 기타기술협력 유형으로 변경되고 총사업 기간이 정해지는 등, 공정거래위원회와 외교부 간에 일정한 협의 절차가 존재하였음을 추측할 수 있었다.

2019년도에도 공정거래위원회는 국제개발협력 네트워크에 참여하였으며 최종 의결본에 포함되었다. 한편 <UNCTAD 전문관 파견> 사업은 <국제부담금>으로 명칭이 변경되었고 <개도국 경쟁당국 전문관 파견> 사업은 2018년도에는 기타기술협력 유형에서 2019년도에는 연수사업으로 변경되는 등 공정거래위원회와 외교부 간에 일정한 협의 절차가 존재하였음을 추측할 수 있었다. <UNCTAD 전문관 파견> 사업과 <개도국 경쟁당국 전문관 파견> 사업은 2019년도에도 여전히 ODA사업 내에 남아 있는 상황이다.

[표 4-22] 공정거래위원회의 전략

단계	전략의 내용
과정	외교부와 협의 지속 추진을 통한 상호 이해 도달
결과	사업 지속 추진 중

### 3. 조정 결과

공정거래위원회의 사업은 고유 정책 관점 내재화 정도와 영역권 다툼 성향이 큰 사업이었다. 그러나 외교부로부터 별도로 통합 요구는 타 부처의 사업들과 같이 존재하지 않았다. 봉사단 파견 유형 사업으로 2014~2017년에 유형이 분류되기는 했지만, 2018년부터는 기타기술협력 및 전문관 파견(secondment) 유형의 사업인 것으로 외교부와 시행기관(공정거래위원회) 간에 합의가 이뤄진 것으로 보인다. 즉 본 사업은 WFK 사업과 성격이 달라 타 봉사단 파견 유형 사업과 달리 통합이라는 조정 대상 사업이 아닌 것임을 공정거래위원회와 외교부 상호 간에 인지하는 상황이다. 이 과정에서는 공정거래위원회 내부 직원을 파견하는 사업의 속성 측면 외에, 공정거래위원회와 외교부 간의 설명 및 협의가 가장 주요하게 작용하였으리라 생각된다.

[표 4-23] 공정거래위원회의 조정 계기 및 결과

영향 요인		조정 결과
외교부의 통합 요구 없음	⇒	조정 없음

공정거래위원회의 <UNCTAD 전문관 파견> 사업 <개도국 경쟁당국 전문관 파견> 사업은 모두 개도국 경쟁당국에 공정거래위원회의 전·현 직원을 파견하여 개도국이 입안하는 경쟁정책 및 경쟁법 개정 필요사항, 제도 개선 사항과 관련한 자문역할(상시컨설팅)을 수행하도록 하는 사업이다. 한편 두 사업은 모두 공정거래위원회에서 지속 수행하는 것으로 결론지어진 것으로 보인다.

## 제 6 절 교육부의 정책 조정 참여 활동

### 1. 영향 요인 분석

#### 1) 정책 관점 내재화 정도

##### ①전담 사업 수행 기관 준비

교육부의 교원해외파견사업은 국립국제교육원이라는 별도의 시행기관이 존재하고 있다. 국립국제교육원은 교육부 소속 책임운영기관으로, 1962년 재일동포 모국수학생 지도를 위하여 설립되었고, 1992년 국제교육진흥원으로 개편되어 2001년 부터 책임운영기관으로 운영되었다. 국립국제교육원의 사업 분야는 외국인 유학생 유치·초청·관리, 장학 프로그램 운영, 국제교육교류협력, 한국어 능력시험 운영, 재외동포 교육 지원 등이다. 교원해외파견(ODA)사업은 2013년부터 수행하여 왔으며 국립국제교육원에서 파견국 수요 조사, 장기 파견자 선발, 사전 연수 및 파견과 관련된 제반 절차를 담당하고 있다. 한편 국립국제교육원은 2016년 교원해외파견사업의 파견 교원 규모를 20명에서 447명으로 확대한 성과로 2017년 2월 전체 50개 책임운영기관 중 우수 10개 기관 중 하나로 선정되었다. ODA 사업을 전담하는 산하 책임운영기관이 존재하는 교육부의 경우 구조적 제도화에 근거한 정책 관점의 내재화 정도가 높으리라 생각된다.

한편 국립국제교육원 역시 소속기관으로서 기관의 기본 운영 경비를 지원받기는 하지만, 사업의 예산(2019년도 기준 61억~)의 일부를 간접비로서 활용할 수 있는 잇점이 존재할 것이다. 가령 해외파견사업을 운영하기 위한 별도의 담당조직이 조직 내에 존재하는 등 즉 사업 수탁으로 인해 인력의 채용 및 조직의 확장이 이뤄졌을 것이다. 이에 따라 국립국제교육원의 입장에서 ‘WFK와의 통합’은 예산 및 조직·인력의 축소 등을 수반할 것이라 예상하여 부정적일 가능성이 높다. 이와 같이 교육부와 국립국제교육원은 WFK와의 통합에 관한 외교부의 견해에 대하여 부정적인 입장을 공통적으로 형성하기가 비교적 용이한 상황에 있을 것이다.



## ② 고유한 정책 자원 활용 여부

교육부는 본 사업의 추진 체계에서 고유한 자원을 활용한 사업 추진 방식을 택하였다. 교원해외파견사업은 종래 현직 교원이나 교원 자격증을 보유한 예비 교원만을 모집하던 방식과 달리, 2016년부터 예비·퇴직 교원 장기 파견과, 교대·사범대 재학생 단기파견 프로그램으로 나누어 실시되었다. 단기 프로그램은 전국에 있는 대학들로부터 사업 공모를 받아 총 8개 학교를 선정하였으며, 대학 단위로 사업단을 선정<sup>27)</sup>하였다. 즉 교육부는 추진 체계 측면에서 교육부가 보유한 고유한 자원이며 타 기관이 공동 활용할 수 없는 자원인 ‘대학’을 활용하는 형태로 사업을 추진하였다.

## ③ 사업 관련 이익단체 존부

교원해외파견사업은 국내에서 교사 자격증을 보유한 교원을 해외에 파견하는 사업으로, ODA적 측면에서 개발도상국의 빈곤 감소와 삶의 질 향상을 도모하는 측면도 존재하지만, 우리 교원들의 글로벌 역량을 강화하기 위한 목적도 존재하고 있다. 이에 따라 본 사업의 존속과 관련된 이슈에서는 교원 이익단체가 존재하고 있다고 볼 수 있다.

국립국제교육원의 교원해외파견 사업은 2015년보다 2016년에 파견 규모가 급격하게 확대된 바, 2015년에는 8개국 20명 내외로 예산도 8.24억원 규모였으나, 2016년에 21개국 347여명 및 예산의 약 47억원으로 증가하였다. 이는 2015년 한국에서 개최된 UNESCO 세계교육포럼(WEF) 건의사항을 교원단체총연합회에서 2015년 스승의날 및 2016년 1월 교육계 신년 교례회에서 박근혜 대통령에게 전달하며 함께 건의하였던 교원해외파견의 확대가 반영된 것이다.<sup>28)</sup>

---

27) 광주교대·순천향대-베트남, 전남대-라오스, 대구대-필리핀, 춘천교대-키르기스스탄, 강릉원주대-네팔, 부산대-탄자니아, 경희대-미얀마, 서원대-동티모르, 원광대-캄보디아 등

28) “교사 해외파견 확대 교총 역할 컸다” (한국교육신문, 조성철 기자 2016.02.23. 09:13:31)

## 2) 영역권 다툼 성향

### ① 예산의 액수 및 비중

사업의 예산은 2016년에 3배 이상 증가하였고, 2017년부터 70억원 수준으로 증가하였다. 또한 단일 내역사업 중에서는 교육부의 전체 ODA 사업 중 차지하는 비중의 순위가 2위 정도 이다.

[표 4-24] ODA 내 사업 예산 추이(2014~2019)

년도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
예산(억원)	-	8.24	23.06	73.03	73.03	61.14
전체예산(억원)	593.4	581.8	632.9	697.6	678.9	669.7
비중(%)	-	1.41	3.64	10.4	10.7	9.1
순위	-	-	3위	2위	2위	2위

### ② 사업 관련 기성사실 발생 정도

본 사업은 2013년에 처음 시행되어 2019년 현재까지 총 7년 간 운영되었으며 이는 타 시행기관(부처)의 쟁점 사업과 비교하여 볼 때, 그렇게 긴 기간이라고 볼 수는 없다. 그러나 본 사업은 2013년~2017년 간 실시되며 상당히 많은 교사 참여자 등 국내 이해관계자가 생겨났다.

### ③ 중점 정책 영역 해당 여부

교육부는 본 사업을 통해 주요 정책 고객 집단의 정책 만족도를 높이면서 정책 자원을 확보하는 등의 효과를 누리고 있다. 또한 교육부는 전 부처 중 ODA 사업 규모가 3위~4위 정도로 크며, 해외에서는 교육 분야 협력 수요가 높고 특히 교원의 글로벌 경험 기회 등을 위해 현직 교원이 참여하는 형태의 사업이 증가하고 있는 추세이다. 덧붙여 본 사업은 해외에 파견되는 교원들이 현지 학교에서 한국어를 가르치는 타 사업 등과도 결부되어 있다. 이러한 점들을 고려해 볼 때 본 사업은 교육부의 중점 정책 영역에 해당한다고 볼 여지가 있다.

### 3) 리더십

① 대통령의 리더십 : 없음

② 외교부(주관부처)의 리더십

외교부는 교육부의 사업과 관련하여, 2016~2018년도에 이르는 3개년 동안 연계 추진에 관한 의견만을 제시하여 왔다. 또한 2019년에는 ‘차년도에는 WFK와의 통합을 전제로 하여 금년에 한해 조건부 적정’ 견해를 제시했으나 2020년에는 ‘차년도 시행계획서를 제출하기 전 WFK와 통합 계획 수립’ 이라는 검토 의견을 제시하였다.

외교부는 교육부가 처음으로 본 사업에 대해 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하기 시작한 2015년부터 2016년에는 해당 사업에 대해 통합 등 별도의 검토의견을 제시하지 않았다. 그러나 2017년부터는 교육부의 사업에 대하여 WFK와의 연계성을 암시하는 조정의 행위들이 나타나기 시작하였다. 2017년 1차 검토에서는 사업에 대해 부적정 검토 의견은 없었으나, WFK와 연계하라는 연계 검토의견이 제시되었다. 한편 동 의견은 타 쟁점사업에 비하여는 강도가 약한 검토 의견인 바, 2017년 외교부는 문화체육관광부와 국가보훈처의 사업에 대하여는 WFK와 중복된다는 이유로 부적정을 통보하였기 때문이다. 추측컨대 교육부와 외교부 간 실무 협의를 통해 타부처와 같은 고강도의 검토 의견을 받지 않은 것으로 추측하여 볼 수 있다. 사업은 2017년에 최종 의결본에 포함되었으나 외교부는 본 사업을 연계 사업 목록에 포함하고 의결본의 초두에 중점 조정내용으로 “(무상)전문가 파견 사업 + (무상) 해외봉사단 파견 사업 : 교육부의 교원 해외파견사업과 WFK 봉사단 파견 사업을 연계함으로써 사업의 효과성 제고” 라 적시하였다.

외교부가 적시한 연계 사업은 총 7건으로 타 사업들은 ‘사료 생산과 축산 사업 간 연계’, ‘농림부는 저장·수확 후 처리하고 농진청은 농업 기술 보급’ 등으로 연계의 내용이 상당히 구체적이거나, 국가보훈처와 교육부의 사업에 대한 WFK와의 연계 검토 의견은 상대적으로 모호하게 그 내용이 제시되었다. 외교부는 WFK로의 통합에 관하여 직접적으로 언급하지는 않았으나, 보고서의 초두에 중점 사항으로 제시하는 등 이를

강조하고 있으며, 연계의 구체적인 내용을 제시하지 않은 점으로 미루어 보아 본 사업에 대하여 이후에 단계적으로 통합을 추진해나가려는 복안을 가지고 ‘사업정보를 공유하면서 연계’라는 의견을 제시해둔 것이라 추측할 수 있다.

2018년은 외교부가 국가보훈처, 문화체육관광부, 기상청 사업 등에 대하여 비ODA사업이라는 이유로 부적정 검토를 한 해이나, 교육부의 사업에 대하여는 별도의 검토의견이 제시되지 않았다. 이와 관련하여 교육부의 ‘교원해외파견사업’은 타 쟁점사업과 달리 예산액의 규모가 매우 크기 때문에(2018기준, 73억원), 앞서 문화체육관광부나 국가보훈처 사업(1~2억 내외)과 같이 ODA의 범위 밖으로 밀어내는 전략을 취하기는 어려웠을 것이라 보인다. 또한 교육부는 개별 시행기관(개별 부처) 중에서도 유무상 원조의 주관기관인 기획재정부 및 외교부 다음으로 큰 예산액수를 가지고 있는 부처이기 때문에 외교부가 타 부처와는 다른 전략을 취했을 가능성도 존재한다.

2019년 외교부는 처음으로 ‘금년에 한해 조건부 적정 - 차년도 시행계획 제출 전 WFK와 통합 추진’이라는 강경한 견해를 제시하였다. 2018년도에 국가보훈처, 문화체육관광부 등 타부처의 봉사단 파견 사업들을 ODA 시행계획에서 배제한 후, 2019년도에 마지막으로 남은 쟁점사업인 ‘교원해외파견사업’에 대하여 통합 추진이라는 의견을 제시한 것이다. 또한 본 사업은 2018년도까지는 사업의 시행 기간이 ‘2013~계속’이었으나, 2019년도 1차 검토의견에서는 2019~2023년도로 사업기간이 변경되어 있다. 이는 ODA 사업은 수원국의 자생력을 확보하기 위한 제한된 기간 동안만 실시해야 한다는 외교부 측의 검토에 따른 것으로 보인다. 사업기간을 한정하여 제출할 경우, 시행기관(교육부)측에서는 2024년도부터는 신규 사업으로 심의를 받아야 한다는 점에서 심의의 어려움이 커질 수 있으며, 외교부의 검토의견을 반영해야 할 가능성이 높아진다고 볼 여지가 있다.

한편 외교부는 2019 국제개발협력 종합시행계획에서 <연수사업 사후관리 및 추진방식 개선방안>이라는 별도의 문건을 작성하고 개별 시행기관

에 회람 및 의견 수렴을 추진하였다. 이후 국제개발협력위원회에서 해당 문건을 보고하고 “봉사단 사업을 KOICA WFK 프로그램으로 통합 등 연수·파견 사업의 효과성 제고를 위하여 노력해왔으나, 사업 추진 방식과 내용 측면에서 실질적 성과가 부진하며 지난 2013년 수립된 통합 로드맵에 이어 제2차 WFK 통합운영로드맵을 바탕으로 세부적인 개선방안을 마련 예정이라 언급” 하였다.

외교부는 2020년 1차 검토 결과에서 외교부는 교육부 사업에 대해 ‘향후 WFK로 통합 원칙 마련을 전제로 조건부 적정’ 으로 검토하였다. 이는 회의 자료 초두에 별도로 안내된 ‘협조 필요사항’ 에서 안내된 내용으로, 이에 대한 수용을 전제로 조건부로 2020년도 사업을 적정으로 판단하겠다고 적시하였다. 교육부, 기획재정부, 농진청, 지자체, 코이카, 특허청, 해수부, 행안부, 헌법재판소의 9개 기관에 대하여 각 1개 사업을 제기하여 총 9가지 사항을 안내한 바, 교육부에 대하여는 “(교육부) 국립국제교육원 교원해외파견사업 : 향후 WFK로 통합 원칙 마련” 아래와 같이 적시하였다.

교육부의 경우 쟁점이 되는 6개 부처의 사업 가운데, 유일하게 모든 기준(소분류)에 대하여 충족되는 것으로 보인다.

[표 4-25] 교육부 영향요인 분석 요약

대분류	소분류	분석 내용
정책 관점 내재화 정도	전담 수행 기관	국립국제교육원(교육부 소속 책임운영기관)
	고유 정책 자원 활용	현직·예비 교사, 대학 단위 사업단 공모·선정
	이익 단체	교원단체총연합 등
영역권 다툼 성향	예산 비중	교육부 전체 사업 중 2위로 큰 규모(2016~)
	기성 사실	7년 내외, 2016년부터 100명 이상씩 파견
	중점 영역	교원 글로벌 역량 강화 등 정책 목표 해당
리더십	대통령	없음
	외교부	- 2016~2018까지 연계 검토 의견만을 제시 - 2019년부터 WFK 통합 의견 강하게 제시

## 2. 교육부의 전략

교육부 사업은 보건복지부, 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청의 경우와 달리 2019년 현재까지 조정의 결과로 볼 수 있는 상황이 존재하지 않는 상황이다. 교원해외파견사업은 <개발도상국 기초교육향상지원>라는 명칭으로 2013년에 신규 사업으로 시작되었다. 그러나 2013, 2014년에 국제개발협력위원회 종합시행계획 및 1차 검토 자료에도 본 사업에 대한 내용이 없어, 교육부는 이 사업과 관련하여 국제개발협력 네트워크에 참여하지 않은 것으로 생각된다.

한편 교육부는 2015년에 처음으로 국제개발협력위원회에 사업계획서를 제출하여 네트워크에 참여하였고, 사업은 최종적으로 의결되었다. 사업 명칭은 <국제교육교류협력활성화>로 사업 유형은 봉사단 파견 사업이며 사업 규모는 824백만원 내외이다.

[표 4-26] 2015년도 종합시행계획 의결

년도	사업명	사업 형태	총사업기간	예산(억원)
2015	국제교육교류협력 활성화	장학 지원 봉사단파견	'67~계속 '13~계속	345.84 8.24

2016년에 교육부는 국제개발협력위원회 정책 조정 네트워크에 참여하였고 최종의결본에 포함되었다. 그러나 유형은 ‘봉사단 파견’에서 ‘기타기술협력’으로 변경되어 의결되었다. 이는 교육부 차원에서 본 사업의 유형을 1차 검토자료 배포 이전에 변경한 것으로 생각되는데, 중복 우려 제기 등을 피하고자 선제적으로 외교부와의 협의를 통해 사업의 유형을 봉사단 파견에서 기타기술협력으로 변경한 것이라 생각된다. 2016년은 외교부에서 1차 검토 자료를 통해 타 3개 시행기관(보건복지부, 문화체육관광부, 국가보훈처)의 봉사단 파견 유형의 사업에 대하여 부적격 통보 및 WFK로의 통합 견해를 제시한 해이나, 교육부 사업에 대하여는 별도의 검토 의견이 없었다.

사업 명칭이 <교원해외진출사업>으로 변경된 2017년부터는 사업에 대한 조정 절차가 본격적으로 시작되었다고 보인다. 외교부는 2017년도 1차 검토의견에서 사업을 적정으로 검토했지만 ‘KOICA의 WFK해외봉사단과 사업 정보를 공유하며 연계’ 해야 한다고 언급하였다. 또한 보고서의 초두에서 이를 중점 사항으로 제시하고 본문에서 연계에 대해 재언급함으로써 이를 강조하였다. 교육부는 2017년에 외교부 측의 검토 의견대로 양 사업 간 연계에 대한 협의를 실시하였을 것이라 생각된다. 한편 2017년도 최종 의결본에는 교원해외파견사업이 최종적으로 포함되었다.

2018년도에 교육부는 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였다. 2018년도에는 국가보훈처, 문화체육관광부, 기상청 등 개별 부처의 사업들이 모두 외교부의 부적정 통보를 받아 비ODA사업으로 전환된 해이다. 그러나 2018년도 무관협 1차 검토 결과에서는 <교원해외파견사업>에 대하여 별도로 검토의견이 존재하지 않았고, 사업은 최종 의결에도 포함되었다. 교육부 담당자는 외교부 담당자와 별도의 실무적 협의를 가졌으리라 생각된다.

2019년도에 교육부는 국제개발협력위원회 네트워크에 참여하였다. 2018년에 이미 봉사단파견 사업으로 분류되던 타 부처의 사업들이 어느 정도 정리되었기 때문에, 2019년에는 교육부의 <교원해외파견> 사업만이 쟁점으로 남아있었다. 외교부는 1차 검토의견에서 ‘WFK와의 통합 추진을 전제로 금년도에 조건부 적정’이라는 강경한 견해를 제시하였으며 교육부의 사업은 2019년도 최종 의결에도 포함되었다. 조건부로 일단 올해에는 적정으로 검토하는 경우는 타 부처의 검토 결과로는 제시된 적이 없는 방식으로 교육부 담당자와 외교부 담당자 간 1차 검토 이전에 실무적 협이가 다수 선행되었으며 해당 검토 의견에 도달하게 된 것으로 생각된다.

2020년도에도 교육부는 2019년 외교부의 검토의견인 ‘2020년에 WFK와 통합’을 받아들이지 않고 별도 사업으로 사업계획서를 제출하여 네트워크에 참여하였다. 시행계획서의 제출 시점인 2월부터 2020년도 1차 검토 결과가 제시되는 4월 말까지 교육부와 외교부 담당자 간 실무 협의

를 다수 진행한 것으로 생각된다. 외교부는 교육부 사업에 대해 결국 ‘적정’으로 검토하였으나, 교육부에 대하여 ‘향후 WKF로 통합 원칙 마련’을 전제로 조건부 적정 검토 하였다. 교육부의 전략은 외교부의 의견을 수용하지 않으면서, 지속적으로 외교부와 실무적으로 협의하되, 비ODA사업으로의 이관도 추진하지 않는 것이다.

외교부의 2019년 검토 의견이 ‘2020년도에는 WFK와 통합한 후 추진’이었음에도 교육부는 이를 수용하지 않고 2020년도에 재차 별도의 사업 계획서를 제출하였다. 교육부와 외교부 간 갈등은 ‘업무 관할의 측면’과 ‘재원 배분의 측면’을 모두 가지고 있다고 보인다. 봉사단 파견 사업과 관련한 업무 갈등이면서, 타 시행기관 사업과 달리 예산이 상당히 크므로 재원 배분 갈등의 속성 또한 보유한 것이다. 이로 인해 교육부는 외교부의 2019년 검토 요구 사항에 따르는 것이 쉽지 않았을 것이다. 결국 교육부가 별도의 사업 시행계획서를 제출한 2월 이후 1차 검토 의견이 나오기까지의 4월 말까지, 교육부와 외교부 간에는 실무적으로 많은 협의가 이뤄졌을 것이라 생각된다. 교육부의 설득 및 협의에 따라 외교부는 사업에 대하여 ‘부적정’ 검토의견이 아닌, ‘금년에 한해 조건부 적정’ 검토를 제시하였을 것이다.

[표 4-27] 교육부의 전략

단계	전략의 내용
과정	외교부와 협의 지속 추진, 네트워크에 적극적으로 참여
결과	외교부 검토의견 불수용, ODA 영역 잔류 및 반대 입장 표시

### 3. 조정 결과

교육부와 외교부 간에는 실무자 및 고위급 회의(국장급 참석 무상원조 관계기관협의회)에서 통합에 관한 양 부처 간 입장 차이가 지속되고 있는 것으로 보인다. 한편 교원해외파견 사업은 직속 책임운영기관이 수행 중이며, 사업비가 매우 크며 부처의 중점 정책 영역에 해당하는 등 고유



정책관점의 내재화 정도와 영역권 다툼 성향이 매우 큰 사업으로 교육부는 외교부의 검토 의견을 불수용하고 있다. 교육부가 전 부처 중에서도 원조 전담 기관(기획재정부, 외교부)를 제외하고 사업비 총액이 가장 큰 부처이므로 네트워크 참여자들 사이에서도 비교적 강경한 입장을 내세울 수 있는 부처인 점도 교육부의 태도에 영향을 미친다고 볼 수 있을 것이다. 한편 외교부는 본 사업에 대하여 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청 사례와 같이 비ODA 사업이라 보고 있지 않으며 WFK플랫폼 내에 통합하고자 하는 강력한 의지를 보이고 있다.

[표 4-28] 교육부 조정 계기 및 결과

영향 요인		조정 결과
외교부는 2019년부터 강력히 통합 요구	⇒	조정 실패 현상 유지

교육부의 교원해외파견 사업에 대한 조정은 이뤄지지 않았다. 그러나 외교부는 교육부의 사업에 대하여 지속적으로 조정에 대한 강한 의지를 표현하고 있으며, 교육부 역시 통합이 불가하다는 입장을 고수하고 있는 상황이다.

## 제 7 절 외교부(주관기관)의 정책 조정 참여 활동

외교부는 한국의 국제개발협력에서 어느 정도 제도적 차원에서 위계적 권한을 확보할 수 있는 여건에 놓여있었다고 보인다. 한편 네트워크적인 조정 기제인 국제개발협력위원회에서 외교부는 주관기관으로서 조정의 주체자로서 기능하였다. 무상원조의 주관 기관인 외교부는 매년 시행계획서의 접수, 부처별 총괄담당자를 통한 개별 부처의 사업별 담당자에 대한 수시 연락, 무상원조 관계기관 기관간 협의회, 무상원조 분과별 협의회, 무상원조 관계기관 협의회 등 공식적인 3차례의 회의를 통해 타 부처와의 공식적 접촉 계기를 조성하였다.

### 1. 위계적 전략

외교부가 사용한 전략은 개별 부처의 국제개발협력 사업에서 주로 관련 분야의 전문성을 토대로 심의 부적정 판정이라는 위계적 권한을 이용한 전략이다. 외교부는 1차 검토 결과가 제시되기 전 실무자급 조정 과정에서 개별 부처에 본 사업의 ODA사업으로서의 적절성에 관한 의문을 제기하였고, 검토의견을 수용하는 것을 전제로 금년도에는 ‘적정’ 검토의견을 부여하는 등 위계적 전략을 구사하였다.

외교부의 계층적 조정 기제의 활용 배경에는 기획재정부 및 감사원의 ODA 종합 감사 등의 실시가 이뤄지는 등 실체적 권한(징계권 등)을 가진 타 부처의 공조적 상황 등도 작용하였다. 국제개발협력기본법에 따르면 기획재정부 역시 국제개발협력 종합시행계획에 포함된 사업에 대하여만 사업비를 편성할 수 있으므로, 외교부의 검토 결과는 예산권과 결부되어 개별 부처에 실질적인 조정 권한을 가지게 된다. 감사원은 국제개발협력위원회의 심의·조정 결과와 기획재정부의 예산 편성 간의 연계 등을 2016년 ODA 종합 감사보고서를 통해 점검하기도 하였다.

## 2. 협상 전략

외교부는 네트워크에 참여하는 부처들의 사업에 대하여 2014~2020년 동안 개별 부처에 대하여 다양한 협상 전략을 구사하였다고 생각된다.

보건복지부의 경우 2016년에 외교부는 WFK와의 통합에 대한 견해를 제시하였으나 2017년에는 사업을 문제 삼지 않았다. 보건복지부의 사업은 결국 보건복지부 차원의 자체적인 사업 구조 조정이 사업 통합으로 결론지어졌다는 점에서, 외교부가 특별한 협상 전략을 구사하지는 않은 것으로 생각된다. 한편 외교부가 별다른 협상 전략을 구사하지 않은 보건복지부의 사업의 경우, 대통령 리더십의 개입에 의하여 가장 효과적인 WFK로의 플랫폼 통합이라는 결과가 달성되었다.

외교부는 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청에 대하여 2016년부터 ‘부적정’ 검토 의견을 통해 WFK사업으로의 통합에 대한 지속적인 의사를 표시하였다. 그러나 받아들여지지 않자 2018년에 또다시 ODA 사업으로 사업의 시행계획서를 제출한 이들 부처에 대하여 비ODA 성격의 사업이라는 이유로 ODA 사업 범주에서 밀어내는 전략을 취하였다. 외교부의 이러한 전략은 사업의 WFK로의 통합을 포기한 행위로서, 이들 사업은 한 개 사업(6.25참전국 의료지원)을 제외하고는 모두 비ODA사업으로 전환되어 실시 중이다.

외교부는 공정거래위원회의 사업에 대하여는 파견자의 전문적 지식이 수반되어야 하는 점을 고려하여 WFK로의 통합 이슈를 한 번도 제기하지 않았으며, 2020년 현재 까지도 본 사업은 ODA 사업으로서 지속 실시되고 있다.

교육부의 사업의 경우, 외교부는 초기 시기(2015~2017)에는 WFK로의 통합에 대한 견해를 조심스럽게 ‘연계’의 차원에서만 제기하였다. 그러나 2018년도부터 교육부의 사업에 대하여 적극적인 조정을 시작하였다. 2019년도와 2020년도 1차 검토결과에서는 모두 ‘차년도에는 WFK와의 통합을 전제로 조건부 적정’이라는 견해를 제시하였다. 그러나 교육부의 강경한 태도로 인하여 외교부의 이와 같은 전략은 아직까지 성과를 거두지 못한 상황이다.

## 제 8 절 분석 결과 요약

국제개발협력위원회의 정책 네트워크에 참여하였던 개별 부처 별로 조정  
에 영향을 미치는 요인들을 분석하였으며, 부처별 영향 요인의 정도에 따라  
조정 결과의 차이가 달라짐을 확인하였다. 쟁점이 되었던 6개 부처의 9개 사업에  
대한 분석을 통해 도출한 연구 결과는 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째로, 부처에서 더 이상 사업을 수행하지 않게 된 경우는 보건복지  
부의 <한방해외의료봉사단> 사업과 국가보훈처의 <6.25 UN참전국 의료  
봉사> 사업의 2개 사업이었다. 보건복지부의 <한방해외의료봉사단> 사업  
의 경우, 보건복지부에서 사업 추진이 중단되고 이듬해 KOICA의 WFK  
플랫폼에 한방봉사단이 신설되어 외교부가 당초 목표했던 정책 조정의  
목표인 해외 봉사단 파견 사업의 WFK로의 통합이라 볼 만한 상황에 도  
달하였다. 그러나 이는 대통령 순방에 따른 후속 조치로서 보건복지부  
차원에서 자체적으로 추진한 사업의 구조 조정에 의거한 결과였을 가능  
성이 큰 것으로 보인다. 한편 국가보훈처의 <6.25 UN참전국 의료봉사>  
사업의 경우 외교부가 해당 사업에 대하여 부적정 검토를 하여 더 이상  
사업을 추진하지 못하게 된 뒤로, 국가보훈처는 사업을 지속 추진하기  
위한 방법을 찾지 않고 사업을 중단하였다. 이는 국가보훈처의 입장에서  
본 사업의 중요성이 그리 크지 않았기 때문인 것으로 추측된다. 이후  
KOICA의 WFK 플랫폼에 유사 콘셉트의 봉사단이 신설되지 않은 것으로  
보아 플랫폼을 통합하는 조정 결과에는 이르지 않았다고 보인다.

둘째로, 부처가 외교부의 통합 추진에 불응하여 자신들의 사업을 비  
ODA사업으로 전환하여 지속 추진하는 형태를 관찰할 수 있었다. 문화체  
육관광부의 <해외전통문화예술단>, 국가보훈처의 <베트남 의료봉사>, 기  
상청의 <개도국 국제기상전문인력 양성> 사업의 경우, 비ODA사업으로  
전환되어 지속 추진되고 있다. 외교부가 먼저 해당 사업을 ODA사업이  
아니라고 검토하였으며, 개별 부처는 사업을 없애거나 종료하는 것이 아  
니라 비ODA 예산 세부 사업으로 이관하여 지속 추진하였다. 부처가 이  
러한 전략을 택한 이유는 해당 사업들이 부처 차원에서 상당한 중요성을

가졌기 때문이었던 것으로 생각된다. 가령 문화체육관광부의 <해외전통 문화봉사단> 사업의 경우 해외에 운영 중인 한국문화원의 운영 효과성을 도모하기 위한 복수의 목적을 가진 사업이다. 국가보훈처의 <베트남 의 료봉사> 사업의 경우 상이군경회라는 국가보훈처의 주요한 고객 집단을 자원으로 활용하는 사업이며, 한-베 평화의 마을 조성 등 결부된 추가 사업들이 존재함과 동시에, 상이군경회에는 베트남전 참전 상이용사의 비중이 가장 높아 국가보훈처 차원에서 높은 중요성을 가진 사업이라 생각된다. 마지막으로 기상청 사업의 경우 국제기구에 기상학 등을 전공한 대학생을 파견하는 사업으로서 산하의 공공기관을 전담 수행기관으로 활용하고 주요 정책 고객 집단을 활용하는 등의 사업이며 국제기구와의 관계 차원에서 본 사업을 선불리 중단하지 않은 것으로 생각된다.

셋째로, 공정거래위원회의 <UNCTAD 전문관 파견>, <개도국 경쟁당국 전문관 파견> 사업의 경우, ‘봉사단 파견’ 유형으로 사업이 분류되기는 하였으나, 당초부터 공정거래위원회의 내부 직원을 파견하는 사업으로서 WFK와의 통합적인 운영을 하기에는 ‘전문관’이라는 파견자의 역량이 전제되어 있는 등 통합적 추진 자체가 어려운 사업의 속성이 존재했다고 생각된다. 따라서 공정거래위원회의 사업에 대하여는 외교부 차원에서 WFK와의 통합과 관련한 의견이 제기된 적은 없지만 2018년도 부터는 사업의 유형이 ‘기타기술협력’으로 변경되었고 더 이상 ‘봉사단 파견’ 사업은 아니라는 상호간 인지에 다다랐다고 보인다.

넷째로, 교육부의 <교원 해외 파견> 사업의 경우 현재까지 조정이 완료되지 않고 정책 조정을 둘러싼 갈등이 심화되고 있는 경우라 볼 수 있다. 외교부와 교육부 간 네트워크에서의 상호작용은 실무자 급에서 지속적으로 활발하게 이루어졌던 것으로 보인다. 한편 외교부는 2017년도를 기점으로 이전과는 다르게 WFK와의 통합에 대한 주장을 교육부에 본격적으로 제기하기 시작하였으며, 타 사업(문화체육관광부, 보건복지부, 국가보훈처)과는 다르게 교육부의 사업에 대하여는 비ODA성이라는 검토의 견을 통해 ODA 테두리 밖으로 사업을 밀어내는 전략을 구사하지도 않았다. 또한 교육부도 비ODA 사업으로 전환하여 사업을 지속 추진하는

등의 전략을 택하지 않고 ODA 정책 조정 네트워크에 남아 있으며, ‘차년도에는 WFK로의 통합을 전제로 조건부 적정’이라는 외교부의 검토 의견이 지속 제기됨에도 이를 수용하지 않고 있다. 이러한 교육부의 전략은 교육부의 본 논문에서 분석하였던 영향 요인과 관련 교육부가 가지는 특성에서 촉발되었다고 생각되는 바, 본 사업이 교육부 산하의 책임 운영기관에 의해 운영되며 사업비가 70억원에 이를 정도로 타 사업보다 월등히 규모가 큰 점, 교육부 ODA 사업 중에서도 본 사업이 개별 사업 중에서 두 번째로 사업비 액수가 크며, 본 사업이 교원의 역량 강화도 목적으로 하므로 본 사업을 둘러싼 교원단체총연합이라는 이익단체가 존재하는 점 등이 작용하였을 것이다. 이와 같이 분석한 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 4-29] 사업 별 조정 결과 요약

부처명	조정 과정				
	사업	계기	시기	결과	세부결과
보건부		대통령 : 해외순방 후속 조치	2017	○	WFK 한의학봉사단 신설
문체부		외교부 : WFK통합요구→비ODA검토	2018	×	비ODA 이관 후 지속 추진
국가보훈처	(베트남)	외교부 : WFK통합요구→비ODA검토	2018	×	비ODA 이관 후 지속 추진
	(6.25)	외교부 : WFK통합요구→비ODA검토	2018	○	사업 포기
기상청		외교부 : WFK통합요구→비ODA검토	2018	×	비ODA 이관 후 지속 추진
공정위	(UNCTAD)	외교부 : 통합요구×	-	-	ODA 내 지속 추진
	(개도국 경쟁)	외교부 : 통합요구×	-	-	ODA 내 지속 추진
교육부	-	외교부 : WFK통합요구	-	×	ODA 내 지속 추진

이상의 논의를 종합하여 앞서 설정한 가설을 검토해 보고자 한다. 본 연구의 분석모형들을 구성하였던 정책 조정 영향 요인, 즉 사업의 고유

한 관점 내재화의 정도, 참여자의 영역 다툼 성향, 리더십의 강한 정도, 정책 조정의 원활한 정도를 평가하기 위한 기준은 다음과 같다.

[표 4-30] 영향 요인 분석 평가 기준

구분	변수	내용 및 평가기준
1. 고유 관점 내재화 정도	1-1. 전담 사업 수행 기관존부	1-1-1. 전담 사업 수행기관이 부처와 밀접한 관계인지 (○ : 산하/소속 공공기관, △ : 산하 민간단체, × : 없음)
	1-2. 고유 정책 자원 활용여부	1-2-1. 부처의 주요 정책 고객을 활용하는지 (○ : 산하 공공기관, △ : 산하 민간단체, × : 없음)
	1-3. 이익단체 존부	1-3-1. 이익단체가 강력하게 존재하는지 (○ : 직접적인 이득/강한 결집, △ : 그 외 경우, × : 간접적 이득/결집 없음)
2. 영역권 다툼 성향	2-1. 소관 사업 예산 액수/비중	2-1-1. 예산의 절대적인 액수 (○ : 10억 이상, △ : 2억 이상~10억 미만, × : 1~2억 내외)
		2-1-2. 예산이 해당 부처의 소관 사업 중 차지 비율 (○ : 1~2순위, △ : 그 외 경우, × : 1%내외)
	2-2. 기성 사실 발생 정도	2-2-1. 사업 수행 기간이 오래된 정도 (○ : 10년 이상, △ : 5년이상 10년미만, × : 5년 미만)
		2-2-2. 사업과 관련된 국내관계자 발생 정도(사업 규모) (○ : 300명이상, △ : 100명~300명, × : 100명 이하)
	2-3. 중점 정책 영역 해당	2-3-1. ODA 사업 이외에 복수의 정책 목적 존재 (○ : 그렇다, △ : 보통이다, × : 아니다)
3. 리더십 강한 정도	3-1. 대통령의 리더십	3-1-1. 국정 과제 또는 순방 조치 등 변수가 존재했는지 (○ : 그렇다, △ : 보통이다, × : 아니다)
	3-2. 주관부처 (외교부)리더십	3-2-1. 주관 부처가 통합 의지를 표출한 정도 (○ : 강함, △ : 보통, × : 낮음)
4. 정책 조정 결과	4-1. 조정 여부	4-1-1. ODA 내 개별적 추진에 영향을 미쳤는지 (○ : ODA내 통합, △ : 그 외 경우, × : ODA 개별 추진 지속)
	4-2. 조정의 수준	4-2-1. 통합이 달성된 정도 (○ : 화학적 통합, △ : 물리적 통합(사업 중단), × : 사업 이관)

먼저, 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 전담 사업 수행 기관 존부, 고유한 정책 자원 활용 여부, 이익단체 존부 등으로 판단하였다. 둘째로 참여자의 영역다툼성향은 소관사업 예산액이 전체 사업에서 차지하는 비

중, 기성사실의 발생 여부, 중점 정책 영역의 해당 여부로 판단하였다. 셋째로, 리더십의 강한 정도는 대통령의 리더십과 정책 조정의 주관 부처(외교부)의 리더십 발휘 행동으로 판단하였다. 마지막으로 정책 조정의 결과는 조정 여부와 조정의 수준으로 분석하였다.

변수들의 변화를 정리한 표는 아래와 같다. O는 3점, △는 2점, ×는 1점으로 평가하였다. (단 대통령의 리더십의 경우×는 0점으로 평가하였다.)

[표 4-31] 부처 별 영향 요인 평가

구분	변수	부처 별 평가 내용					
		보건 복지부	문화 체육 관광부	국가보훈처 (6.25참전국, 베트남의료)	기상청	공정위 (UNCTAD ,개도국)	교육 부
1. 사업 고유관점 내재화 정도	1-1. 전담 사업 수행 기관 존부	△	△	×,△	○	○,○	○
	1-2. 고유 정책 자원 활용 여부	○	○	×,○	○	○,○	○
	1-3. 이익 단체 존부	×	○	×,○	△	○,○	○
2. 참여자 영역다툼 성향	2-1. 예산 액수 / 비중	△	×	×,×	△	×,×	○
		×	×	○,○	△	○,○	○
	2-2. 기성 사실 발생 정도	○	○	○,○	△	○,○	△
		×	△	×,○	△	×,×	○
	2-3. 중점 정책 영역 해당	×	○	×,○	×	○,○	○
3. 리더십 강한정도	3-1. 대통령 리더십	○	×	×,×	×	×,×	×
	3-2. 주관부처 (외교부) 리더십	△	○	○,○	○	×,×	○
4. 정책조정 결과	4-1. 조정 여부	○	△	△,△	△	-	×
	4-2. 조정의 수준	○	×	△, ×	×	-	×

보건복지부의 경우, 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 중(6/9), 참여자의 영역다툼 성향은 중(8/15), 리더십의 강한 정도는 상(5/6)으로 나타



났다. 정책 조정 결과는 상(6/6)이었다.

문화체육관광부의 경우 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 상(8/9), 참여자의 영역다툼 성향은 상(10/15), 리더십의 강한 정도는 중(3/6)으로 나타났다. 정책 조정 결과는 중(3/6)이었다.

국가보훈처의 경우 <6.25 UN참전국 의료봉사>의 경우, 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 하(3/9), 참여자의 영역다툼 성향은 중(9/15), 리더십의 강한 정도는 중(3/6)으로 나타났다. 정책 조정 결과는 중상(4/6)이었다. 한편 <베트남 의료봉사>의 경우, 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 상(8/9), 참여자의 영역다툼 성향은 상(13/15), 리더십의 강한 정도는 중(3/6)으로 나타났다. 정책 조정 결과는 중(4/6)이었다.

기상청의 경우 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 상(9/9), 참여자의 영역다툼 성향은 중(9/15), 리더십의 강한 정도는 중(3/6)으로 나타났다. 정책 조정 결과는 중(3/6)이었다.

공정거래위원회의 경우 쟁점이 된 두 사업의 평가가 동일한 바, 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 상(9/9), 참여자의 영역다툼 성향은 상(11/15), 리더십의 강한 정도는 하(1/6)으로 나타났다.

교육부의 경우 사업의 고유한 관점 내재화의 정도는 상(9/9), 참여자의 영역다툼 성향은 상(14/15), 리더십의 강한 정도는 중(3/6)으로 나타났다. 정책 조정 결과는 하(2/6)였으며 정책 조정이 일어나지 않은 상황이다.

이를 아래와 같이 도표로 정리하였다.

[표 4-32] 부처 별 영향 요인 평가 요약

	보건 복지부	문화 체육 관광부	국가보훈처 (6.25참전국, 베트남의료)	기상청	공정위 (UNCTAD, 개도국)	교육부
사업고유 관점내재화	중	상	하,상	상	상,상	상
영역 다툼성향	중	상	중,상	중	상,상	상
리더십 강한정도	상	중	중,중	중	하,하	중
정책조정 결과	상	중	중상,중	중	-	하

위와 같은 분석 내용을 종합하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 사업의 고유한 관점 내재화(내부문화 경직성)의 정도가 높을수록 네트워크 내 정책 조정이 원활하게 나타나지 않는 것으로 드러났다. 고유한 정책 자원인 소속 기관 또는 소속 민간단체가 전담하여 사업을 수행하면서 동시에 사업을 둘러싼 이익집단 등이 존재하는 문화체육관광부, 국가보훈처(베트남 의료지원), 기상청 및 교육부의 사업은 ‘중’을 초과하는 정책 조정 결과에 이르지 못하였다. 한편 그렇지 않은 보건복지부와 국가보훈처(6.25 UN참전국 의료봉사) 사업의 경우 정책 조정 결과가 ‘중상’ 또는 ‘상’으로 나타났다.

**명제 1. 참여자 고유의 정책 관점 내재화 수준이 낮을수록 국제개발협력 정책의 조정은 원활하게 이뤄질 것이다.**

둘째, 네트워크 참여자의 영역 다툼 성향이 강할 경우, 네트워크 내에서는 정책 조정이 원활하게 나타나지 않는 것으로 드러났다. 소관 사업의 예산 액수가 크거나 비중이 높은 상황, 사업을 수행한지 오래 되어 국내 이해관계자의 수가 많거나, 본 사업이 부처의 중점 정책 영역에 해당하는 등 영역 다툼 성향이 ‘상’에 해당하는 문화체육관광부, 국가보훈처, 교육부의 사례는 정책 조정의 결과가 중보다 높은 수준에 이르지 못하였다.

**명제 2. 참여자의 정책에 대한 영역권 다툼 성향이 낮을수록 국제개발협력 정책은 원활하게 이뤄질 것이다.**

셋째, 네트워크 내 대통령 또는 주관 부처의 리더십이 강하게 작용할 경우, 네트워크 내에서는 정책 조정에 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 대통령의 해외 순방으로 인한 후속 과제 추진 등 최고 리더십의 개입이 있었던 경우인 보건복지부는 가장 높은 수준의 조정 결과를

달성하였다. 또한 주관부처(외교부)가 ODA사업으로부터의 방출이라는 강력한 전략을 사용한 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청의 경우에도 모두 ‘중’ 이상의 조정 결과가 나타났다. 그러나 교육부와 같이 사업 고유 관점의 내재화 정도와 이익 다툼 성향이 모두 큰 경우에는 정책 조정이 이뤄지지 않는 경우도 있었다.

**명제 3. 네트워크 내 조정 촉발기구(외교부) 및 대통령의 리더십 수준이 높을수록 국제개발협력의 정책 조정은 원활하게 이뤄질 것이다.**

분석 결과를 종합할 때, 가설로 정하였던 세 명제가 모두 참임을 확인하였다. 사업의 고유한 정책 관점 내재화 정도가 낮을수록, 네트워크 참여자의 영역 다툼 성향이 낮을수록, 네트워크 내에서 발휘되는 리더십이 강할수록 국제개발협력에서의 정책 조정은 효과적으로 일어났다. 한편 위 세 요소들은 상호 합산적으로 작용하는 것으로 보이는 바, 어느 한 요소가 정책 조정에 유리한 상태라 하더라도 다른 한 요소가 정책 조정에 매우 불리하다면 조정이 일어나지 않는 경우도 존재하였기 때문이다.

그러나 이러한 개별 요소들이 국제개발협력의 정책 조정에 영향을 미친다는 점을 염두에 두어 향후 정책 조정 시에 수단으로 활용하거나, 우리나라의 국제개발협력 정책 추진의 상황에서 본 요소들이 유리한 내용으로 관리될 수 있도록 조정 체계를 구성해 나갈 수 있으리라 본다.

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구의 시사점

본 연구에서는 한국에서 국제개발협력 사업의 조정 과정에 대하여 사례를 분석하였다. 첫째로 본 연구에서는 국제개발협력 사업의 정책 조정에 대한 영향 요인의 원형을 제시하였다. 정책 조정 환경에 영향을 주는 요인은 부처의 고유한 정책 관점의 내재화 정도(부처 간 관점 단절의 크기, 내부 문화의 경직성)를 들 수 있는 바, 이는 전담 수행기관의 존재, 고유한 정책 자원의 활용 여부, 이익집단의 존부 여부 등에 의해 영향을 받는 요인이다. 또한 영역권 다툼 성향도 들 수 있는 바, 이는 해당 사업이 부처의 ODA 사업에서 차지하는 예산액의 비중 및 중점 정책 영역 해당 여부 등에 영향을 받는다. 마지막으로 리더십(대통령, 외교부)의 영향도 받는다.

둘째로 본 연구에서는 한국의 국제개발협력 사업의 조정 과정에서 부처들이 보이는 태도와 전략에 대하여 확인하였다. 대부분의 부처들은 ODA 사업 수행 절차에 따라 소관 사업의 시행계획서를 외교부에 제출하였고 국제개발협력위원회 심의 네트워크에 지속적으로 참여하였다. 그러나 개별 부처들의 전략은 앞선 영향 요인(관점 단절의 크기, 영역권 다툼 성향 및 리더십의 크기 등)에 따라 사업 중단, 비ODA사업으로 전환하여 지속 추진, 통합 거부 등으로 상이하게 나타났다.

이 중, ‘비ODA사업으로 전환하여 지속 추진’의 경우, 한국의 국제개발협력에서 부처가 취할 수 있는 독특한 전략으로 보인다. 만약 개별 부처가 사업을 ODA 사업으로 유지할 경우, ODA 정책 추진 환경 내에 제도화되어 있는 정책 조정 기제(국제개발협력 네트워크의 주관 부처인 외교부가 특정 사업을 부적정으로 검토 시, 검토 결과가 예산 편성과 연계되어 해당 사업은 기획재정부로부터 예산을 교부받지 못하는 제도)에 따라 외교부의 검토 내용에 순응해야만 한다. 그러나 비ODA사업으로 전

환 시 비ODA 사업 영역에서는 이와 같은 정책 조정 기제가 존재하지 않기 때문에 개별 부처는 사업 추진에 있어 자율성을 가지고 동일한 사업 내용을 그대로 추진하는 것도 가능하다. 이와 같은 전략을 택한 부처는 문화체육관광부, 국가보훈처, 기상청의 세 부처로, 사업을 비ODA사업으로 전환(예산 세부사업 변경)하였다.

[표 5-1] 예산 세부사업 편성 요약

부처	예산 세부 사업
보건복지부	한방해외의료봉사활동(ODA) → (2017) 사업 삭제
문화부	문화예술(ODA) → (2018) 관광진흥개발기금(비ODA)
국가보훈처	[6.25참전국] 참전국등의료봉사활동지원(ODA) → (2018) 사업 삭제 [베트남] 참전국등의료봉사활동지원(ODA) → (2018) 보훈단체선양활동 등(비ODA)
기상청	개도국 기상·기후업무(ODA) → (2018) 국제기구 및 양국간기상협력(비ODA)
공정위	개도국 기술지원(ODA)
교육부	국제교육교류협력활성화사업(ODA)

셋째는, 우리나라의 국제개발협력 사업에 영향을 미치는 주요 요인 중 대통령의 리더십 역할이 상당히 주요하게 보인다는 점이다. 주관 부처의 입장에서 가장 바람직한 조정의 형태인 WFK로의 플랫폼 통합의 조정 결과에 가장 가깝게 도달한 경우는 보건복지부였다. 그러나 이 결과는 국제개발협력위원회라는 네트워크형 조정 기제의 참여를 통한 결과라기 보다는, 대통령의 해외 순방에 따른 신규 사업 발굴로 보건복지부 차원에서 자체적으로 사업을 구조 조정한 결과일 가능성이 컸다.

## 제 2 절 연구의 한계점 및 향후 연구

본 연구는 한국의 국제개발협력에서의 정책 조정 사례를 세 영향 요인인 고유 관점 내재화의 정도, 영역 다툼 성향 및 리더십에 초점을 맞추어 분석하였다는 의의를 지닌다. 본 연구는 2009년부터 본격적으로 추진되어 온 국제개발협력에서의 봉사단 파견 사업의 WFK로의 통합 사례를 분석하였다. 구체적으로는 2008년도 해외봉사단 파견과 관련한 국정과제의 설정 이후 2009~2010년도까지 대통령 리더십이 추진의 동력이 되었던 시기의 정책 조정이 아니라, 국제개발협력위원회라는 네트워크적 조정 기제에 의하여 조정이 이뤄지기 시작한 2014년도부터의 현재까지의 조정 결과를 분석하였다. 또한 이를 통해 개별 네트워크 참여자(부처)가 어떤 전략을 수행하였는지 세밀하게 살펴보았다는 점에서 의의가 있다.

그러나 본 연구는 자료 수집의 한계로 인하여 당시에 실무자 등 부처간 협의에서 구체적으로 어떤 설득의 과정이 이루어졌는지에 대하여는 직접적으로 살펴보는 못하였다. 다만 공식 회의 기록 및 국제개발협력위원회 홈페이지에 공개된 위원회 활동 결과 및 의결 문서를 참고로 하여 네트워크 내 참여자들의 행태를 간접적으로 추정하였을 뿐이다. 또한 봉사단 파견 사업은 교육부를 제외한 대부분의 부처에서 5억 미만의 소규모 사업으로 진행되는 경우가 많았고, 이러한 부처들은 해당 사업을 ODA 내에서 지속 추진하기 위하여 정책 조정 네트워크 내에서 의견을 관철하려는 적극적인 협상 태도가 아니라, 사업을 비ODA로 전환하는 등 회피하는 모습을 보이기도 하였다.

이와 관련하여 후속 연구에서는 봉사단 파견 사업의 WFK와의 통합 사례 이외에 다른 조정 사례 등을 살펴봄으로써 국제개발협력사업의 네트워크적 조정 기제의 작동에 대해 보다 면밀하게 파악하는 것이 필요할 것이라 본다. 또한 본 사업은 ‘통합’의 조정 기제에 대하여만 논의하였는바, ‘연계’ 등의 사례에 대하여 연구하는 것도 국제개발협력위원회를 통한 정책 조정 논의를 확장하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이라 본다.

본 연구 결과는 일반화하기에는 미숙하지만 국제개발협력위원회의 네

트위크 조정 기제가 어떠한 양상으로 나타나는지 실제 사례 분석을 통해 살펴보았다는 점, 네트워크 참여자인 우리나라의 개별 부처들의 행동 및 전략에 대하여 세밀하게 기술하였다는 점, 우리나라의 국제개발협력 사업의 조정 과정에서 조정의 효과성에 영향을 미치는 요인에 대하여 원형을 제시하였다는 점에서 작은 의의가 있을 것이다. 앞으로는 한국의 국제개발협력의 정책 조정에 대하여 연구의 대상을 확대하여 본 연구 결과가 일반화의 구축에 기여할 수 있기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 진상기(2010). 우리나라 공적개발원조 체계 분석. 「한국행정연구」. 19(2) : 103-131
- 임현정(2017). 다부처 관련 정책의 조정제도에 관한 연구. 서울대학교 박사학위 논문
- 권용식(2014). 중앙부처의 정책조정 기제에 관한 연구 - 국무총리실의 정책조정 과정과 성과를 중심으로-. 서울대학교 박사학위 논문
- 조현숙(2006). 첨단기술개발정책에 있어서 부처간 갈등과 조정에 관한 연구 : 차세대 성장동력사업 추진과정상의 갈등과 조정의 특징을 중심으로. 서울대학교 석사학위 논문
- 황택환(2012). 결혼이민자 등에 대한 사회통합정책을 둘러싼 부처 간 갈등과 조정에 관한 연구-. 법무부와 여성가족부의 갈등을 중심으로-. 서울대학교 석사학위 논문
- 모미순(2000). 정보통신정책형성과정에 있어서 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구 - 정보화촉진기본법제정과정을 중심으로-. 서울대학교 박사학위 논문
- 권순재(2006). 부처간 정책갈등 요인과 조정기제에 관한 연구 - 출자총액제한제도에 대한 재경부와 공정위 사례를 중심으로-. 서울대학교 석사학위 논문
- 이영동(2014). 외교부의 국제개발협력거버넌스의 평가: 국제개발협력위원회(ODA위원회)와 국제개발협력민간협의회(KCOC)를 중심으로-. 「NGO연구」. Vol.9(2) : 105-14
- 김은미, 김지현(2009). 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안. 성남 : 한국국제협력단, 2009
- 임형백(2014) 한국 공적개발원조(ODA)의 전개와 과제. 「한국정책연구」. Vol.14(1) : 73-102
- 황성돈(2014) 전자정부 해외진출 활성화를 위한 전자정부 ODA 추진체계 개서 방안 연구. 「한국지역정보학회지」. 18(2) : 91-107



- 문경연(2013). 영국 대외원조 정책 및 추진체계 변화에 대한 연구. 「국제개발협력학회」. 51 : 75-112
- 김성연(2016) 거버넌스 적용을 통한 국제개발협력사업(ODA) 문제점 도출과 대안 모색: 감사원 감사사례 분석을 중심으로. 「한국사회와행정연구」. 26(4) : 427-452
- 권혁주(2007). 국제개발협력과 Good Governance. 「국제개발협력」. 2007(4), 72-79
- 이슬비·유희준·박형준. (2013). “한국 ODA 정책에 관한 연구-협력적 거버넌스 기제를 중심으로”. 「한국행정학과 동계학술발표논문집」. 409-439
- 김근세, 유흥림, 송석희, 박현신(2014),대부처주의 정부기관의 효과분석 : 교육과학기술부 공무원의 인식을 중심으로. 「한국행정연구」. Vol.23(1) : 91-123
- 박복영(2013). 공적개발원조(ODA)관리체계의 유형과 결정요인. 「경제발전연구」. Vol.19(1) : 111-137
- 주한나, 손혁상, 이희진(2016). 한국의 국제개발 연구 동향과 과제: 1956-2015 학술 논문 분석. 「국제지역연구」. Vol.20(4) : pp.3-34
- 문경연, 김형성(2017). 한국 ODA 협업체계 구축에 관한 연구. 「국제개발협력연구」. Vol.9(4) : 5-30
- 권율(2006). 우리나라 대외원조정책의 선진화 방안. 서울 : 대외경제정책연구원
- 김춘순(2010). 기고 : 우리나라 공적개발원조(ODA)체계의 분절화 현상과 제도적 개선방향. 「재정포럼」. Vol.169, : 40
- 국제개발협력위원회(2011~2020). 국제개발협력 종합시행계획.
- B. Guy Peters(2013). Toward policy coordination: alternative to hierarchy. 「Policy and Politics」. Vol.41(4) : 569-584
- B. Guy Peters(2018). The Challenge of policy coordination.. 「Policy Design and Practice」. 2018, Vol.1(1) : 1-11
- B. Guy Peters(1998). Managing Horizontal Government: The Politics

of Co-ordination. 「Public Administration Review」 . 1996,  
Vol.56(3), : 281

OECD. (1995). Reviews of National Science and Technology Policy:  
Korea Part II: Examiner's Report. Paris.

## Abstract

# A Research on Korea's International Development Cooperation Policy Coordination – Focusing on the case of World Friends Korea integration project –

Soohyun Kim

Department of Public Administration(Public Policy Major)

Graduate School of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

Korea's official development assistance (ODA) budget has been steadily expanding since its accession to the OECD in 2010. Meanwhile, Korea's ODA has been diversified by various implementing agencies. There have been many previous researches on effective implementation system to improve the effectiveness of ODA projects. In 2010, through the establishment of the Act on

International Development Cooperation, the function of organizing and coordinating policies in ODA of the International Development Cooperation Committee has been strengthened. However, little case-based research has been done on what adjustments are actually made in the committee.

The purpose of this study is to analyze the policy coordination cases of the International Development Cooperation Committee and to examine the factors influencing policy coordination in international development cooperation. The target of the analysis is the case of the integration of the overseas volunteer dispatch project into the WFK(World Friends Korea), which started in 2009 and has been in progress until 2019. In 2008, the Lee Myung-bak government set up a national policy task to dispatch 20,000 volunteer overseas. In this regard, discussions have begun on the need to integrate the overseas volunteer dispatch projects being promoted by all ministries into WFK program, which is being promoted by the Ministry of Foreign Affairs, and primary integration by the leadership of the President in 2009 ~ 2010 was achieved. In the meantime, since 2016, the International Cooperation Committee has been discussing the integration of volunteer dispatch projects that have not been integrated yet. As a result, the Ministry of Foreign Affairs has promoted discussions on integrated promotion. The related projects were programs of the Ministry of Health and Welfare, Ministry of Culture, Sports and Tourism, Ministry of Patriots and Veterans Affairs, Korea Meteorological Administration, Fair Trade Commission, Ministry of Education.

The research methodology first outlines the theories and researches on the influencing factors of policy coordination and selected the factors that might influence the policy coordination of international development

cooperation. Based on the selected factors, the analysis framework was established and hypotheses were established. The analysis was conducted based on the analysis framework and the hypothesis was verified for the eight projects of six ministries in the case.

In this study, the concept of policy coordination was focused on the integrated promotion aspect of inter-ministerial policies for enhancing synergy rather than solving policy conflicts among ministries considering the characteristics of international development cooperation issues. According to the theoretical discussion, the policy coordination is based on the hierarchical system, the network system, and the market system, and the International Development Cooperation Committee is considered as a coordinating mechanism for interactions among various participants in network system. In the previous researches on the factors influencing the general policy adjustment, it was pointed out that attributes of the issue and participant, leadership are important in policy coordination. On the other hand, previous researches in the field of international development cooperation have been studied mainly in terms of improvement of the institutional aspects, and prior studies on the factors influencing the adjustment are rare.

Based on the previous research and theoretical discussions of network view on policy coordination, three factors were identified as factors influencing the policy coordination of international development cooperation. Those are the degree of internalization of the unique policy viewpoint of the network participants, disposition tendency of the participants on the policy, and the leadership level of the President and the Ministry of Foreign Affairs. For each factor, detailed sub-indicators were set up. First, we considered the existence of dedicated implementation agencies, the use of specific

policy resources, and the presence of interest groups as criteria for the degree of internalization of the unique policy view. In case of domain dispute tendency, the absolute amount and proportion of budget and the key policy areas. Third, in the case of leadership, the level of leadership of the president and the policy coordination institute (Ministry of Foreign Affairs) was considered.

Eight projects from the six ministries had different degrees for each of the three factors, which affected the results of the strategies and adjustments chosen by the individual ministries in the policy coordination network.

First, the Ministry of Health and Welfare carries out its own voluntary work by a non-profit corporation called the Korean Oriental Medical Service Group, but its degree of internalization of the policy perspective is not so high due to the small grant amount and the existence of multiple sponsors in the corps. In addition, and the number of stakeholders in Korea was not so high. However, the MHW restructured its business due to the President 's overseas trip, and the MHW stopped the business. The project is now integrated into the WFK platform.

In the case of the Ministry of Culture, Sports and Tourism, there is a high level of internalization of the policy perspective. The program is implemented by the traditional performing arts promotion foundation, which is a nonprofit foundation under MCST. In addition, it utilizes related majored students and its Korean Culture Center abroad. Moreover, the program is closely related to the main policy areas of MCST such as the operation of overseas Korea Cultural Center. As a conclusion, MCST decided to leave the network and converted the program into non-ODA domain to continue the program..

In the Ministry of Patriots and Veterans Affairs, there were two

projects: the medical service project of the 6.25 participating countries and the medical service project in Vietnam. First, the medical service project of 6.25 participating countries, which had relatively low importance in MPVA, and which did not have any interest groups, was abandoned. However, the Vietnamese medical service project, which has a dedicated agency and strong interest group, and was chosen to be remained by being moved into non-ODA domain.

The Korea Meteorological Administration utilizes unique policy resources and the KMA also adopted the non-ODA method to continue the project.

In the case of the Fair Trade Commission, the proram is about dispatching FTC's internal employees overseas. Therefore, both the degree of internalization of the viewpoint and the tendency to dispute the domain were high. However, the Ministry of Foreign Affairs did not promote the integration of the FTC project, and it seems that mutual recognition is made that the project is not subject to integration between the two ministries.

In the case of the Ministry of Education, there is a high degree of internalization of the policy perspective due to the fact that the responsible administration agency is in operation, utilizes its own policy resources, and there is a strong teacher interest group. In addition, the amount of the program's budget is very large, and the tendency to dispute the policy region is also high. The Ministry of Foreign Affairs has shown a strong commitment to coordinate with the MOE's program since 2019, but the MOE is keep refusing it.

We analyzed the cases of 8 projects of these 6 departments through analysis framework. The different factors that existed on each department triggered different strategies within the network for each department, and we observed that the result of the policy

adjustment was different. In addition, the original hypothesis was verified. First, the greater the discrepancy in the viewpoint of the policy, the more unfavorable the policy coordination. Second, the larger the ministry's domain dispute tendency, the more disadvantageous the policy coordination. Third, the greater the leadership of the president and the policy coordination institute, the more favorable the policy coordination.

Although this study was intended to detail the processes and achievements of policy coordination in the international development cooperation of Korea through actual cases, it was difficult to access the every minutes of the network participants' meetings, and inference was used to deduce the behavior of individual participants (ministries) through the review of official document. Therefore, it was only a rough explanation. However, the purpose of this study is to suggest that the main variables that actually affect the results of policy coordination in the International Development Cooperation Committee in Korea, the understanding of the process of policy coordination through committee among participants from a network perspective, and the microstatement of the behavior of the representatives of individual ministries in the course of the policy coordination. In the future, we look forward to expanding the scope of the research, including another example of policy coordination through the International Development Cooperation Committee, so that the results of the study can be generalized.

**Key words:** international development cooperation, ODA, Policy coordination, network, international development cooperation committee, volunteer dispatch, WFK

***Student Number: 2016-22700***